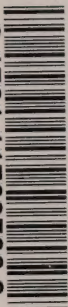




Secretary of State
Secrétaire d'État

CAI
SS
-77L26

3 1761 11709706 3



Legislation on Public Access to Government Documents

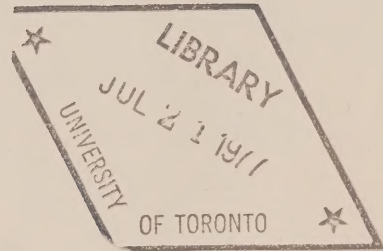
Honourable John Roberts
Secretary of State
Secrétaire d'État

CA1 SS

-77426

Legislation on Public Access to Government Documents

June 1977



© Minister of Supply and Services Canada 1977

Available by mail from

Printing and Publishing
Supply and Services Canada
Ottawa, Canada K1A 0S9

or through your bookseller.


Catalogue No. CP 32-27/1977
ISBN 0-660-01074-7

Canada: \$2.00
Other countries: \$2.40

Price subject to change without notice.

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION	1
USERS	7
ALTERNATIVES	9
Exemptions	9
Copies or Inspection	13
Release of Non-Exempt Portions of Partially Exempt Documents	13
Classification and "The Thirty Year Rule"	14
The Official Secrets Act	15
Complaint Review	15
Eligibility	20
Description of Documents Sought	20
Administrative Deadlines	21
Reporting	22
Departmental Administration	22
Co-ordination	23
Agencies Subject to a Statute	23
FINANCIAL AND MANAGERIAL CONSIDERATIONS	25
Costs	26
Fees	27
CONCLUSION	29
APPENDICES	31



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117097063>

INTRODUCTION

Open government is the basis of democracy. It is an essential consequence of the extension of the franchise to all adult citizens. For a democratic society is one in which the exercise of governmental power is undertaken not by an elite according to its own precepts, but by an executive accountable to the public itself for the goals of government action and the effectiveness of government performance in their achievement.

Democratic government must be government acceptable to the collectivity of citizens. To ensure that it is acceptable, there must be a political system to establish that government is accountable. Effective accountability—the public's judgment of the choices taken by government—depends on knowing the information and options available to the decision-makers. Assessment of government depends upon a full understanding of the context within which decisions are made.

Traditionally, parliamentary government, which has developed so successfully in Canada, embodies public decisions privately prepared. For while debate in the Commons is open and vigorous and laws publicly proclaimed and applied, many decisions—within the private meetings of political parties, within the civil service, within the Cabinet—are taken outside of public view.

There are many reasons for this privacy of decision-making. It reflects, for instance, the adversarial nature of party politics. Many of our social institutions proceed on an adversarial basis. Our court system, for example, is based on the belief that justice will be served by the clash of advocates presenting their case as strongly as possible. So, too, our political system is an adversarial process, based on the belief that the public interest will be served by both government and opposition parties presenting their views to public judgment as ably as they can.

The effectiveness of this advocacy depends, at least to some extent, on the ability of parties to concert their plans in confidential discussions. Government and opposition are a little like football teams, who, in the huddle, prepare their action out

of earshot. To open up their advance planning to full public examination risks destroying their ability to put plans into action.

But politics is not, of course, a sport or entertainment. It is the much more important process by which the community establishes social goals and directs programs for public action; it is the exercise of the power of the state, with profound consequences for the lives of individual citizens. The test, then, for the confidentiality of government decision-making is not that it is traditional, but whether it serves the public interest.

Indeed, there is a public interest in preserving an area in the decision-making process which is not subject to the glare of full public disclosure. The enormous range and complexity of government decision-making, called forth by the range and complexity of contemporary Canadian society, places a heavy burden on those charged with executive responsibility. No one man, no cabinet, will have the range of expertise and judgment to determine unaided the response to the difficult questions which face modern government. A government must be served by a myriad of advisers.

The decisions of government are of profound importance to society; it is in the public interest that they are made with as much certainty of judgment as it is possible to bring to them. The exercise of that judgment requires expert counsel and advice, given fully and frankly, among those who must decide and those who must advise.

It is the consciousness of the public interest which has led to the parliamentary traditions of ministerial responsibility and public service neutrality. No civil servant can offer advice freely and frankly if he knows that his views, perhaps out of context, can be distorted by the prism of partisanship into controversy and political attack. If, indeed that were to occur, it is inevitable that the public service would itself soon become politicized, engaged in the arena of political attack and defence, rather than insulated from the alarums and pressures of the political battle.

The public interest requires that a government receive advice which is confidential, in order to protect the neutrality of the civil service, and to ensure that its counsel is frank, not fearful, full not partial, disinterested not partisan. Without the confidence of that kind of expert service, the quality of decisions would be lowered.

The corollary to this privacy of decision has been the insistence on ministerial responsibility. If advisers are to remain anonymous and protected, those who take decisions must bear the brunt of public scrutiny and public responsibility. Since a major function of democratic political institutions is to ensure accountability, the focal point for exercising control is through the ministerial function. To open up the decision-making process to public scrutiny in such a way as to diffuse responsibility risks diminishing the power of Parliament and the public to hold to account the powers of government. Responsibility which is considerably dispersed becomes no responsibility at all, just as everyone's business is no person's business.

In considering alterations to parliamentary government we must maintain our overriding concern for the public interest; our task is to balance the need for some

confidentiality in government decision-making with the necessary access to information held by government, so that the public benefit is maximised.

In recent years, Canadians have become concerned that public access to government documents may be limited to an extent greater than that compatible with the public interest. The Government shares these concerns. It has acted with regard to a very significant part of this problem, by its introduction in Parliament of Bill C-25, *An Act to extend the present laws in Canada that proscribe discrimination and that protect the privacy of individuals*. In Part IV of this Act, whose short title is the *Canadian Human Rights Act*, the Government has proposed to Parliament that individual citizens and permanent residents have rights of access to information held about them by departments and agencies as well as the opportunity to request corrections to such records. Furthermore, under this legislation, individuals would have the right to have any requested correction noted on their records. This green paper will therefore focus on access to government documents other than those containing "personal information" as defined in the proposed *Canadian Human Rights Act*.

What about access to documents containing information related not to persons, but to the needs of administration and policy formulation? In the past few decades, the pressures arising from population growth, technological development, improved communications, increased personal expectations, and diversification of values and life-styles have combined to involve governments in an ever-increasing variety of functions and services for an ever-increasing variety of sectors of our society. In order to carry out these activities effectively government collects, aggregates, and analyzes large amounts of data relating to public problems. As a result, government has become perhaps the most important single institutional repository of information about our society and its political, economic, social, and environmental problems. In some areas, the government is virtually the only significant source of information.

The Government believes firmly in the basic principle that since such information is developed at public expense, it ought to be publicly available wherever possible. Furthermore, the Government recognizes that government documents often contain information vital to the effective participation of citizens and organizations in the taking of public decisions in which they are interested. Access to information will strengthen the consultative process. Finally the Government regards citizens' access to the documentary basis of management and investigation of public problems as an element of monitoring which will help to maintain the probity of administration, the consistency of the handling of individual cases, and the quality of the analysis of policies and programs.

On the other hand, public discussion has generally recognized that the substantive information contained in certain government documents may be used illegitimately or unfairly, for example by foreign powers or by economic or political interests foreign or domestic, or may contain information whose release would involve an invasion of personal privacy. As well, there is the recognition of the need for sufficient confidentiality to ensure that advice provided to the Cabinet to assist it in taking decisions is tendered frankly and freely by its civil service advisers.

The Government puts forward this green paper in order to identify and explore the choices involved in embodying these sometimes countervailing concerns in legislation.

An assessment of the impact of legislation on access to government documents should take into account the interrelationship among four groups: the public, Members of Parliament, the Cabinet, and the public service. The practice of our Cabinet government requires that the public service (politically neutral and publicly anonymous) be answerable to Ministers, that the Ministers be responsible to Parliament, and that each Member of Parliament be answerable to his constituents. A statutory obligation on the part of the government to release certain documents upon application by the public (where such documents do not fall under specified exemptions) might represent a significant alteration to this system of relationships.

First, public access to government documents may alter the policy-making process in a way which might (i) inhibit free discussion among public servants and Ministers of alternative courses of action, and (ii) make it extraordinarily difficult for senior public servants to serve successive governments of different political parties.

Individual public servants who signed reports, memoranda, or letters subsequently released to the public might become the subject of public comment, and under our convention of the anonymity of the public service, they would be unable to respond. As well, advice contained in such documents might be construed in the press and Parliament as embarrassing to a Minister or be used to try to break down the unity of the governing party, even though such advice did not represent government policy or a course of action acceptable to the Minister.

Furthermore, senior officials frequently find themselves providing advice to Ministers within a tight framework of politically acceptable solutions or existing government policy. Exposure of such recommendations might cripple the ability of Ministers of a new government of a different party to enter into relations of full mutual confidence with public servants. Yet the features of political neutrality, promotion on merit, and anonymity of public servants help provide for cohesive administration through the many transitions of government which can occur in a parliamentary system.

For these reasons, the candour and comprehensiveness of recorded dialogue within government might be eroded by systematic public access.

Second, public access to government documents may have important implications for ministerial responsibility. Ministerial responsibility implies, very simply, the answerability of Ministers to Parliament for the actions taken by them or by public servants responsible to them. It is this convention or doctrine which provides the basis for the questioning and criticism of Ministers which is undertaken by their parliamentary colleagues. This convention ensures the systematic and general calling to account of the government for its administrative actions and executive decisions.

Legislation on public access to government documents would require continual decision on the applicability of exemptions to material requested in applications for

access. This would have important implications for the exercise of ministerial responsibility. To the extent that Ministers would be required to decide on requests, the exercise of ministerial responsibility would be sharpened. If such decisions, taken by a Minister or in his name, were subject to a mandatory reversal by some review mechanism, with power to require the release of documents, the exercise of ministerial responsibility could be eroded. For example, a Minister could not be criticized for the contents of government documents which represent no more than the analysis or recommendations of individual officials or consultants and are not government or departmental policy. Though presumably the Minister may be questioned to ascertain the status of such documents, he cannot be considered *ipso facto* responsible for them in the same sense in which he is held to be responsible for, say, the administrative actions taken in his department. Of greater importance, mandatory ordering of the production of documents in effect substitutes the judgment of an appointed official—a parliamentary commissioner or a judge—for that of a Minister, with regard to the need for confidentiality in areas such as national security, or international or federal-provincial relations. The consequences of misjudgment in this regard will, however, be visited upon Ministers, and upon the public interest which they are elected to interpret in policies and programs. This is the essence of ministerial responsibility. Ministers are accountable for their decisions—to Parliament and to the public. Public servants are accountable in the first instance to Ministers.

Third, a statute creating an obligation for departments to respond directly to public applications for access to government documents might reduce the role of the Member of Parliament as seeker of information for, and articulator and defender of, the interests of his constituents. Opportunity for the public to seek documents directly from departments and agencies might lessen contact between citizens and Members. On the other hand, the criteria for production of documents under Notices of Motion for the Production of Papers would have to correspond to any exemptions under legislation on access to federal documents.

Legislation on public access to government documents must be undertaken as an evolutionary development within our constitutional traditions; it should be initiated in full knowledge of its implications for our system of government, as well as as a mechanism for developing an informed public.

The Government is convinced of the value of the public discussion on the issue of legislation on public access to government documents. This green paper deals with the implications for government of such legislation. In submitting it for discussion, the Government recognizes the need to seek means to increase public access to government documents, as one way of addressing the broader question of diffusion of information for democratic decision-making. No firm and specific proposals are made, however. Rather a set of options as to a legislative approach is presented, and an attempt is made to evaluate those options in terms of their impact on the system of government as a whole. Information is integral to the process of governing and alterations in the flow of information will have important consequences for the entirety of that process.

It is the Government's hope that the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments, whose proceedings have been so valuable in

stimulating discussion on this question, will conduct a full examination and consideration of the issues raised in the green paper. The Government has adopted no final position with respect to these issues. It will follow public and parliamentary discussion closely, and with the greatest interest.

USERS

It may be worthwhile, before discussing in detail the options for legislation on access to documents, to put forward some comments as to who might use such legislation. The most instructive case in this regard is the experience in the United States with the Freedom of Information Act. The comments which follow are based in part on this experience, with allowance for political and cultural differences.

It seems likely that *Members of Parliament* will place substantial demands for government documents under legislation as well as through parliamentary procedures.

Requests by *individuals* for data which the government holds on them will be handled under Part IV of the proposed *Canadian Human Rights Act*, rather than under a statute on public access to government documents. Scholars, consultants, and interested citizens, seeking data and analysis upon issues which they are researching, would be among the principal beneficiaries of a statute. Their applications would tend to give rise to a substantial workload of reviewing documents for possible exemption because of the extensive and sensitive nature of the material they would be likely to seek.

Much the same considerations apply to use of the statute by *journalists*. However, experience in the United States suggests that caution should be exercised in regarding legislation as a great benefit to all the media, since the large majority of journalists who work to fairly short deadlines find the administrative machinery involved is too cumbersome to be of immediate and consistent use in their day-to-day work.

Public interest groups may be expected to use a statute extensively to seek information to support the presentation of their interests in briefs, meetings with officials, appearances before parliamentary committees, and the like. They are thus an important part of the potential beneficiaries of legislation.

Other governments, including both foreign and provincial governments, may be expected to use a statute in order to benefit from the experience and analytical resources of the Government of Canada.

Corporations are among the most aggressive users of the American Act, often with the objective of stalling or harassing regulatory agencies or seeking proprietary information developed by competitors and transmitted to the government in confidence. Clearly exemptions will be required to prevent such abuses, without hindering legitimate access to government documents.

ALTERNATIVES

In developing a policy on public access to government documents which is based on legislation, a series of interrelated options must be considered. The discussion in this section raises these options and attempts to link them within the broad framework of a policy. No firm and specific positions are adopted in what follows, but in some cases proposals are put forward to serve as talking points. The intention is to provide a basis for discussion which will serve to focus and clarify the fundamental choices.

Exemptions A policy to increase public access to government documents by legislation would imply a declaration of the principle of "open access subject to specified exemptions", coupled with a list of exemptions.

These exemptions should, to the extent possible, be:

- (i) consistent with and confined to the genuine need for confidentiality in the governing process;
- (ii) clear;
- (iii) few in number.

Absolute clarity in such exemptions is scarcely possible. Reasonable men will disagree on their coverage and wording. They can be no more than guidelines for a working practice which will evolve with their use. Whatever the caution with which one approaches the development of exemptions, however, it is worth noting that the manner in which they are implemented will be as significant as the precision with which they are drafted: whether they are regarded as automatic or optional in application, for example, and whether review mechanisms for complaints are set in place.

How, then, might a series of exemptions be constituted? The following list has been developed to serve as a point of departure for discussion. One characteristic bears comment. Some exemptions are phrased in terms of consequences which would attend release of the information in documents, rather than in terms of categories of

subject matter of documents. Thus, to a greater or lesser extent, their use would require judgment rather than simple categorization. This judgment would involve the case by case study of documents against the exemptions, weighing in the balance the public and private interests at stake in the withholding or release of the information in question. It is precisely such a balancing of the public interest in the administration of justice with the public interest in, say, the confidentiality of the decision-making process, which judges have used in determining cases under section 41(1) of the *Federal Court Act* (appended) governing the production of federal government documents. Clearly the application of some of the exemptions which follow is likely to require much greater and more constant efforts of judgment than others. In principle and in practice, the alternative of specifying entirely particular categories of information seems unattractive; it withholds at once too much and too little by removing flexibility almost entirely from the administration of the legislation. For it should not be overlooked that exemptions phrased in terms of consequences, requiring a balancing of the interests at stake, permit the extension of release or withholding to cases of material which could not have been envisioned in the drafting of substantive categories.

These proposals may be compared with the guidelines on "Notices of Motion for the Production of Papers" which were tabled in the House of Commons in March, 1973, and are appended to this green paper.

The following is put forward, for purposes of discussion, as a list of exemptions from an obligation of the government to make documents available:

those documents, the disclosure of which, or the release of information in which, might

- (i) be injurious to international relations, national defence or security or federal-provincial relations;
- (ii) disclose a confidence of the Queen's Privy Council for Canada;
- (iii) disclose information obtained or prepared by any government institution or part of a government institution, that is an investigative body:
 - (a) in relation to national security,
 - (b) in the course of investigations pertaining to the detection or suppression of crime generally, or
 - (c) in the course of investigations pertaining to the administration or enforcement of any Act of Parliament;
- (iv) disclose personal information as defined in Part IV of the *Canadian Human Rights Act* or threaten the safety of any individual or disclose correspondence between a member of the public and a Member of Parliament or the government;
- (v) impede the functioning of, or the examination of a case or issue before, a court of law, a quasi-judicial board, commission or other tribunal, or any inquiry established under the *Inquiries Act*;

- (vi) disclose legal opinions or advice provided to a government institution or privileged communications between lawyer and client in a matter of government business;
- (vii) disclose financial or commercial information which:
 - (a) would jeopardize the position of a government institution in relation to contractual or other negotiations or the position of any other party to such negotiations or,
 - (b) would result in significant and undue financial loss or gain by a person, group, organization or government institution, or
 - (c) would affect adversely a person, group, organization or government institution in regard to its competitive position.

Two further exemptions would be required. The first (exemption viii) would attempt to preserve the fullness and frankness of advice serving the decision-making process, particularly in relation to advice to or by Ministers, deputy heads, and senior officials, to preparation of legislation, or to the conduct of parliamentary business. In this regard similar exemptions used in the American Freedom of Information Act and proposed in the report of the Interdepartmental Committee on Freedom of Information of the Government of Australia (published in November 1976) bear consideration. The American exemption applies to:

... inter-agency or intra-agency memorandums or letters which would not be available by law to a party other than an agency in litigation with the agency.

The Australian proposal recommends the exemption of documents containing:

- (a) matter in the nature of opinion, advice or recommendation;
or
- (b) other matter, reflecting deliberative or policy-making processes.

Finally, a last exemption would apply to documents, the disclosure of which or the release of information in which might:

- (ix) be prohibited by any federal enactment.

Following the exemptions, a general clause could provide that:

Notwithstanding exemptions (i)—(viii), the Minister may order the release of any document where in his opinion it is in the public interest to do so.

The first two exemptions are taken *verbatim* from section 41(2) of the *Federal Court Act*, which specifies certain consequences of the release of documents as to which the court must accept a ministerial affidavit, without the power to order *in camera* examination of the documents by the judge.

Exemption (i) would seem to provide adequate protection for communications from other governments and foreign agencies. However, an additional formulation for an exemption which might better reassure official sources of information outside the federal government would be “disclose information supplied in confidence by

another government or foreign agency, without the permission of the other government or foreign agency". This formulation would render the government's obligation in this regard more explicit, but it would not provide any protection additional to exemption (i). It would create a specific requirement for permission from the source which the government might not wish to be bound to follow in every case.

Federal departments and agencies carry out a number of activities on behalf of and under formal agreement with other governments, both provincial and foreign. Since release of information relative to these activities without the permission of the other government or governments would be injurious to their relations with Canada, this exemption covers documents containing such information.

Exemption (ii), for purposes of legislation on public access, protects the confidentiality necessary to Cabinet decision-making, which is the process whereby Ministers undertake collective responsibility for government measures. This requirement for confidentiality is based on the convention that Cabinet solidarity is essential if the government is to retain the confidence of the House of Commons. It therefore extends to any document which might reveal Cabinet deliberations, including not only papers formally and specifically related to the proceedings of Cabinet, but also documents that disclose the views of Ministers on matters before Cabinet. It does not, however, cover all information and analysis which has or may be presented to Ministers to aid in collective decision-making. While recommendations and records of decision would be protected under this exemption, for example, background information and research would not.

Exemption (iii) provides broad-ranging protection for federal investigative activities in relation to security and law enforcement matters, similar to that found in section 54 of the proposed *Canadian Human Rights Act*.

Exemption (iv) provides that an applicant may not seek access to information which falls within the scope of Part IV of the *Canadian Human Rights Act*. It would protect the identity of most individuals in non-commercial correspondence with elected representatives, departments, and agencies.

Exemptions (v) and (vi) are largely self-explanatory.

Exemption (vii) is intended to cover not only government plans, access to which on the part of a few might give rise to speculation, but also propriety and technical information provided to the government and not protected by statute, access to which would cause damage to private interests greater than the public interest served by its disclosure.

Exemption (viii) is the most problematic exemption, the one which will in whatever form it is cast give rise to the greatest discussion and which will demand, in operation, the most continual exercise of judgment. Here, to an even greater extent than the other exemptions, the parameters of the application of the exemption must evolve with its administration. The fundamental point about an exemption of this nature is that it represents no more than the basic prerequisite for effective governing in any democratic jurisdiction.

It is perhaps worth emphasizing that these exemptions are intended to require case-by-case judgments of the balance of public interests which relate to each

application. It should be recognized that the passage of time and the change of circumstances can alter fundamentally the balance of public interests. No matter how broad the potential application of any set of exemptions, then, the government will need to assess each case on its merits at a particular time, and, insofar as exemptions are applied to deny documents, to make a specific case for the damage to the public interest which would attach to release of the documents in question.

The Government recognizes that the question of exemptions is a difficult and controversial one. A completely unambiguous set of exemptions which will command general agreement may well remain a distant ideal. This should not prevent the development and implementation of a policy whose operation will reveal its strengths and weaknesses far more effectively than any amount of theoretical speculation.

Copies or Inspection What should be the nature of the government's obligation to release documents not falling under exemption? Clearly, in a country of Canada's size, a large proportion of the applications and response to them will be conducted entirely by mail. This approach, if adopted exclusively, would place all citizens across the country on an equal footing. An additional means to provide access would be facilities within department and agency offices where applicants could directly examine files released to them, copying only those which they chose. This would have the advantage to the applicant of reducing payment of fees for the copying of documents.

Release of Non-Exempt Portions of Partially Exempt Documents What, if any, should be the statutory requirement to release non-exempt portions of partially exempt documents? Swedish law requires that such portions be released. The American Freedom of Information Act requires that "reasonably segregable" portions of documents containing exempt material must be released. This may range anywhere from deletion of names or personal identification from material to be released, to the application of a number of different exemptions to a lengthy document.

There are a number of possible options for dealing with this question. Firstly, any document any part of which qualified for exemption could be withheld in full. This option would have the advantages of simplicity, speed, and minimal expense. It would also however, have the disadvantage of reducing, in some cases significantly, the amount of material made public. A second option would be to delete names, personal identification, recommendations, etc. falling under exemption, from documents where significant factual or analytical material remains after such deletion, and to release this remaining material. This option would be more in accord with the philosophy underlying concern over public access to government documents. It would also have the disadvantage of increasing the complexity and expense of administration, though this could be controlled to some extent by the nature of the guidelines issued regarding deletion. A third option would be to delete and release material remaining as above, but to require applicants to commit themselves to pay for significant time spent on deletions. This would maintain the advantage of consistency with the spirit of the legislation, while ensuring that applicants really want the material in question, and creating a partial recovery of cost. It would, however, be complicated to administer.

In any case guidelines might be developed to assist the administration of a deletion principle: for example, that release of non-exempt material ought in general to take place where the exempt material consists of short items such as names or personal identification coming under the personal information exemption or where particular *sections* of documents are both relevant to the application and non-exempt.

Classification and “The Thirty Year Rule” Mr. Don Wall’s report, “The Provision of Government Information”, discussed and included in the *Proceedings* of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments for June 25, 1975, explored at some length the problems associated with the security classification of government documents, the Oath of Office and Secrecy, and “leaks” of government information and documents. Mr. Wall concluded that classification practices designed for the national security concerns of the Cold War era had diffused throughout the government because of lack of any alternative basis for classification: “...the regulations currently in force fail to delineate adequately information procedures used against espionage from procedures used to safeguard information for a myriad of other reasons”.

It is possible that the excessive use of such classifications as “SECRET”, and especially “CONFIDENTIAL”, and of the procedures required by them, has diluted the impact of classification in the minds of the public service, threatening the care with which documents truly requiring full protection are handled. However, the use of classification, combined with the broad scope of the *Official Secrets Act*, and the lack of a clear policy to authorize release constitutes a substantial disincentive to any public servant releasing government documents to a citizen. The objective of a statute on public access to government documents would be to create, by establishment of an obligation on government, incentive to release and a process governed by clear guidelines, by means of which release can be undertaken.

At present protection for information unrelated to national security can be obtained only by applying the national security classifications. In practice, this results, under current policies, in more restriction of access to information than should be the case, and the cost of providing protection under national security regulations is not consistent with the lower risk level of private, proprietary, or other civil information.

The Government is moving to change this situation. Provision of a method for specifying protection requirements appropriate to various levels of sensitivity should simplify protection in the interests of national security and ensure that when protection is required for information it is commensurate with the sensitivity involved.

The only general guideline on the length of the applicability of security classifications is the directive entitled, “Transfer of Public Records to the Public Archives and Access to Public Records held by the Public Archives and by Departments” (appended). Briefly put, this directive requires systematic declassification of almost all documents after the passage of thirty years, if they are not declassified at an earlier date—the so-called “Thirty Year Rule”. Any such time period represents a more or less arbitrary judgment. Many would argue that the bulk

of classified documents would bear declassification after the passage of shorter periods of time. The directive provides for such declassification. The problem is that review for declassification requires the attention of persons who can make the necessary decision, and such time is rarely available. Complaints by researchers and consultants have suggested that the classification system and the Thirty Year Rule represent an unreasonable defence of government confidentiality at the expense of their legitimate needs. For lack of the administrative resources needed to comb government files to declassify as many documents as possible, however, some such policy is inevitable. The Government is re-examining the validity of the time period specified in the current policy.

The classification system is an instrument which exists to control and to specify how certain documents should be marked and handled to prevent their inappropriate release. Security classification is fundamental to the background of concern about public access to government documents, but strictly tangential to the question of legislation. Legislation implies, not a classification system, but a declassification system. A statute requiring release of a document will override a classification system based on administrative directives. In any given case, legislation would require a decision as to the applicability of the exemptions to the documents described in an application at that point in time, and regardless of any classification decisions taken at some point in the past.

The Official Secrets Act What would be the relationship of the *Official Secrets Act* to a statute on public access to government documents? What, if any, sanctions should be applied to an official who releases under such a statute material properly qualifying as exempt under the statute? The *Official Secrets Act* involves a series of issues of different scope than policy on access to government documents. A statute would have to provide that an official releasing documentary material pursuant to a *bona fide* request, following established procedures, and with reasonable grounds for believing the material did not qualify for exemption under the statute, would have a defence under the *Official Secrets Act*.

The second question, as to whether a statute on access to government documents or regulations pursuant to it ought to provide for either criminal or administrative sanctions for officials releasing material in fact qualifying as exempt, bears some examination, and may depend upon the advice of legal and security specialists. In principle, the inclusion of such a provision in legislation would clearly run counter to its spirit. It may be that a properly framed clause regarding the *Official Secrets Act* would leave no need for the specification of additional sanctions.

Complaint Review Once a department or agency has decided that documents requested by an applicant under a statute fall in part or in whole under exemption, what possibility, if any, of complaint or appeal to an extragovernmental body, should be provided to the applicant? The arguments in favour of a review process, outside direct ministerial authority, derive from the concern that both Ministers and officials may have an interest in applying with undue restriction obligations regarding the release of government documents. The argument on the other side is that only Ministers can properly take responsibility for the final decision as to release of government documents, depending upon a judgment as to whether such release may or may not have consequences adverse to the public interest.

Certain criteria are relevant to the assessment of various proposals for an extragovernmental review process. A review process should ideally have the attributes of public credibility, consistency with ministerial responsibility, speed, efficiency, and minimal cost.

Of a variety of possible procedures the following might be considered.

I—*Parliamentary option* One option would involve scrutiny by Parliament of the administration of a statute by the instruments used to review the administration of other statutes, such as questions in the House of Commons, debates on Estimates, Ministers and officials appearing before committees, and Opposition days. Means might be provided for some cases to be discussed during the Proceedings on Adjournment Motion in the House of Commons. There could also be provision for some form of special debate on the motion of a specified number of M.P.'s and with provision for a "negative" resolution. This option would have the advantage of constituting no infringement of present ministerial and parliamentary responsibility. It would, furthermore, involve very little incremental administrative expense. However, such an option might be slow, cumbersome, and inefficient in operation, in the sense that it would seem to provide little or no reliable means of speedy recourse for any particular disappointed applicant. It would constitute an added burden on Parliament and a possibly serious charge on parliamentary time.

II—*An Information Auditor* A second option would establish an Information Auditor as a creature of Parliament to whom applicants whose applications had been wholly or partially denied could lodge complaints. The Information Auditor could be given power to examine the refused documents. He would render a report as to his judgment on the validity of departmental decisions in an Annual Report to Parliament. The Annual Report could involve a description of cases like that in the annual report of the Commissioner of Official Languages; the Information Auditor would not, however, have the Commissioner of Official Languages' discretionary power to report immediately to complainants (and Parliament) the result of his investigations of specific cases. This option would not imply any erosion of ministerial responsibility and would be fully consistent with parliamentary traditions and institutions. It would involve some incremental expense and it would provide some considered basis for monitoring the effectiveness of the administration of a statute. The fact that an audit would or could occur would operate as a substantial deterrent to any tendency to be overly restrictive in applying the exemptions under the legislation. On the other hand, it would not be an "appeal" procedure in the sense that there would be no independent judgment on specific cases which would be immediate and which could either lead to or require a reversal of a ministerial decision. This would minimize the incentive to lodge complaints and might not command public confidence as a check on the administration of the statute. A possibility would be to give the Information Auditor a "roving right of review", not subject to the lodging of complaints, similar to that which the Auditor General now has in the financial area.

III—*An Information Commissioner with Advisory Powers* A third option would involve the establishment under statute of an Information Commissioner as a creature of Parliament, who would investigate cases on complaint to him, examine the documents in question *in camera*, attempt conciliation where it appears feasible, and issue a report to the complainant, not binding on the government, on each case.

Such an Information Commissioner's formal powers, therefore, would be confined to the power of publicity although a report, contrary to a ministerial decision, might be very compelling in a matter of this kind. Given an Information Commissioner as a creature of Parliament, a reasonable sense of independence and a degree of public confidence could be expected. This option could provide consistent and speedy recourse for applicants who choose to complain, at minimal cost to them. Some incremental cost to government would be involved.

IV—*An Information Commissioner with Powers to Order Release* An Information Commissioner, with functions as in the third option, could be accorded the power to order the government to release a document. Implicit in the alternative is the notion that the public interest residing in the availability of more information outside government is of such magnitude that it is desirable to have an independent decision on particular cases that may be brought by applicants even though the consequences may fundamentally alter the classical doctrine of ministerial responsibility. Because of the power to order mandatory release of documents, this option would generate a greater sense of independence and public confidence than option three. It might also be expected to involve more elaborate and time-consuming procedures and a greater expense than option three. Its main disadvantage is that it would be contrary to the basic principle of ministerial responsibility, the implications of which are, for the sake of simplicity, discussed below under option five.

It should be noted in any consideration of options three and four that the possibility of a board of three Information Commissioners, rather than a single individual, might present some significant advantages. It would permit a variety of background, expertise, and philosophy to be represented, with a consequent increase in public credibility and balance of perspective. It might well speed the processing of less contentious or complex cases, by their delegation to one of the three Commissioners.

If it were decided that a single Information Commissioner would be a preferable approach, nothing would prevent the designation of the Privacy Commissioner under a *Canadian Human Rights Act* as Information Commissioner under legislation on public access to government documents.

V—*Judicial Review* The fifth possible option would be review by the Federal Court of the administration of particular cases under a statute on public access to government documents. Like the previous option, this approach raises a number of fundamental questions.

One of the cornerstones of our system of parliamentary democracy is that Canadian courts and the judges who sit on them must not only be completely independent of the political process but must also be seen to be so. The role of the judge is the impartial arbitrator; he must ensure that justice is fairly administered in the resolution of legal problems. To require that he become a judge of a Minister's actions, that he should have the power to replace the opinion of the Minister with his own opinion, is to change his role entirely and to bring him into the political arena where he cannot properly defend himself. All of this could seriously threaten the independence of the courts and thereby place in jeopardy our present judicial system.

Under our current conventions, it is the Minister who must remain responsible for deciding whether to refuse or grant access to documents and this responsibility is a constitutional one owed to his Cabinet colleagues, to Parliament, and ultimately to the electorate. A judge cannot be asked, in our system of government, to assume the role of giving an opinion on the merits of the very question that has been decided by a Minister. There is no way that a judicial officer can be properly made aware of all the political, economic, social and security factors that may have led to the decision in issue. Nor should the courts be allowed to usurp the constitutional role that Parliament plays in making a Minister answerable to it for his actions.

Although it might appear that public confidence in this kind of complaint review mechanism would be very high, a number of practical considerations intervene, making it undesirable to have the courts reviewing ministerial decisions on access to documents. American experience has demonstrated some important liabilities that accompany this approach. One is the enormous caseload to which the courts might be subjected. This would mean substantial delays in the work of the courts with respect both to applications for review of ministerial decisions on public access and to other responsibilities that Parliament has reposed in them. A second is the potential cost to the applicant of litigating an appeal, estimated to be an average of \$10,000 under the American Freedom of information Act. In short, the use of the elaborate apparatus of the courts would serve neither the exercise of parliamentary review of ministerial decision-making, nor the public interest in an efficient and effective judicial system, nor the interests of an applicant facing a government department with a substantial array of legal talent at its disposal.

In any consideration of the last four options, an immediate question arises as to what degree the precedent established in Section 41 of the *Federal Court Act*, distinguishing two kinds of information on which privilege may be claimed, and treating those claims differently, might be adopted in relation to review of the administration of legislation on public access to government documents. Under Section 41, documents for which privilege is claimed on grounds of national security, federal-provincial relations or Privy Council confidence (exemptions (i) and (ii) above) require only a ministerial affidavit to be submitted to the judge, whereas documents for which privilege is claimed on other grounds may be examined *in camera* by the judge, who may then order that they be introduced as evidence. Given that this distinction has received the approval of Parliament in relation to the production of documents relevant to cases before the courts, it might seem appropriate that it be incorporated within a statute adopting options two, three, four or five. It might also be appropriate to extend protection by ministerial affidavit to some other exemptions. The requirement for such an affidavit represents a far from trivial requirement for the exercise of ministerial judgment, in cases where it is most essential.

If options three or four are chosen, Parliament would have to consider carefully the appropriate role, if any, of the courts. A decision to release documents pursuant to an application might always be subject to suit under legislation referred to in exemption (ix), "prohibited by any federal enactment", but such a suit would be under the specific act applicable to the case in question. Furthermore, it is likely that the courts would see their way clear to consideration of cases in which it is claimed

that procedures specified in a statute on access or regulations pursuant to it were not followed, for example, where administrative deadlines were not met. The result could be a writ of *mandamus* or court order to ensure that the statutory machinery functions as specified. Without the distant but genuine possibility of citation for contempt of court which such procedural review implies, even statutory undertakings as to procedure may mean little. As to judicial review of an Information Commissioner's opinion on the merits of releasing or withholding a particular document, it would be meaningless where an Information Commissioner possessed only the power of publicity, but in any case legislation could use the construction "in the opinion of the Commissioner", which should preclude judicial review of the merits of his decisions.

The precise nature of details regarding the administration of legislation and the operations of an Information Auditor or Information Commissioner would have to be established by regulation. In the case of options three or four, depositions from departments, testimony by officials, and the conclusions of the Information Commissioner would all form part of the public record. Hence, considerable care would have to be exercised to frame them to avoid revealing information contained in the documents in question. The American experience suggests that while this requires care and ingenuity, it is not an insurmountable barrier to the establishment of a useful body of jurisprudence.

The choices involved in complaint review, which must be weighed against the kind of criteria suggested above, may be summarized in three general themes:

- (i) what is the appropriate institutional locus for the complaint review function?
- (ii) are the consequences specified in certain exemptions so important to the process of governing and central to the public interest that complaints of denials citing those exemptions ought to be answerable, at the minister's option, by ministerial affidavit rather than requiring *in camera* examination by a reviewing officer (as provided by Parliament in section 41(2) of the *Federal Court Act*)?
- (iii) should a reviewing officer have the power to order release of a document by the government, should he have no more than public advisory or "ombudsman-type" powers, or should he have a combination of these powers depending on the nature of the exemption involved?

The answers to these questions will be at least as important as the wording used in the exemptions in determining the net benefit to the overall process of governing which arises from legislation on public access to government documents. Only after the give and take of ministerial decision-making and independent review will it become clear whether the legislation is too weak—permitting too little information to seep out to the public—or too strong—opening up the process of governing to a point where public service neutrality, Cabinet solidarity, and ministerial responsibility are eroded to an extent incompatible with an effective parliamentary Cabinet system.

Eligibility A narrow definition of eligibility to use legislation on public access to government documents would be contrary to its spirit and indeed meaningless in the sense that those ineligible would, if they were to want information badly enough, always be able to find someone eligible to obtain it for them. However, some such description as

... Canadian citizens or individuals lawfully admitted to Canada for permanent residence and corporations incorporated under the laws of Canada or a province ...

might be useful, if only to clarify the rights of those outside Canada to use the legislation.

More important is the principle that applications under the legislation require no reason or rationale to be provided, a principle which should perhaps be embodied explicitly in the legislation. Such a principle would be subject, however, to the *caveat* that the reason for an application may provide the most useful means of identifying the documents sought by an applicant. In certain cases, then, the applicant might have to explain his reasons for wanting to see documents, in order to formulate an application within the meaning of the act.

Description of Documents Sought Statutory requirements as to the description or identification of documents requested cannot conceivably provide precise guidelines covering any given case. In Sweden, identification of documents is achieved through public registers describing official files. Public registers cover only a fraction of all the documents produced in the offices of the Swedish government, however. Presumably coverage in this country would be intended to cover a very much larger proportion of documents than fall under the Swedish definition of "official documents". In that case, public registers would be impractical in the Canadian context owing to their extraordinary cost. Therefore some version of the American approach—requiring that requests "reasonably describe" the documents sought—is preferable. According to the Attorney General of the United States, a description "would be sufficient if it enabled a professional employee of the agency who was familiar with the subject area of the request to locate a record with a reasonable amount of effort".

Furthermore, the legislation could require that an application involve no more than "reasonable cost" to the government and be "not unduly vague or general" in nature. There are certainly ambiguities in this approach but it seems the most practical available.

In order to improve the precision of applications, a plain language summary of the organization, functions, and responsibilities of each department or agency, along the lines of a simplified version of the *Organization of the Government of Canada*, would have to be published for the use of potential applicants.

Here as elsewhere, rules of thumb based on experience with the statutory requirement will evolve. In certain cases, some correspondence between department and applicant would be required to help the latter to formulate an application which is within the meaning of the act and confined to the material he really wants to see.

A statute would have to include a definition of "document" or "record" which might cover plans, maps, drawings, diagrams, photographs, computer printouts, etc.

and exclude published material, documents dated after the date of receipt of an application, documents in files of public record, and declassified documents in the Public Archives. A problem may arise in connection with the extent to which information stored in a computer would qualify as an existing document accessible by application. Presumably the test would be the extent of reprogramming required to create a printout which would be responsive to the application. In any case, computer time could be chargeable at close to cost, and reprogramming charges could also be assessed.

Administrative Deadlines Various commentators have noted that the essence of the so-called “freedom of information” idea is not simply access to government documents, but *timely access*. The United States has found by several years of experience that only stringent administrative deadlines—ten working days for initial decision, twenty working days for appeal with the agency, thirty days for response to court complaint, documents to be made “promptly available”—would make the Freedom of Information Act work to the satisfaction of the Congress.

It seems clear that some system of administrative deadlines would be necessary for a Canadian freedom of information statute, for otherwise the obligations placed on the government by such a statute could be met in such a dilatory fashion as to negate entirely the intent of the statute. It seems equally clear that to make this system of administrative deadlines as stringent as that embodied in the American Freedom of Information Act—deadlines which are not in practice being met—would be to force an extraordinary diversion of resources to the administration of the statute, since under tight deadlines staffing must be keyed to peak demand periods, and, despite this diversion, lead to inevitable and widespread non-compliance. An optimal set of administrative deadlines would combine sufficient pressure to meet the reasonable needs of applicants with the realistic possibility of consistent compliance without an undue increase in administrative staff and cost.

The most important deadline, best set by regulation, would be the time within which an initial decision to release all or part or none of the material relevant to an application be rendered to the applicant. An appropriate time period for this might be twenty working days, with the legislation requiring availability of copies of released material as soon as possible after decision. A statute would have to provide for the passage of other detailed regulations regarding applications, departmental administration thereof, complaint review procedures, and payment of fees and deposits.

For cases where an application included material which the government was considering or intended to publish, the legislation or regulations could specify a time period within which, if the material were not published, it would have to be released.

A final consideration in relation to administrative deadlines relates to the possibility of phasing in the application of the legislation in the interests of sound administration and the development of procedures and organizational arrangements to effect it. One means of accomplishing this would be a clause permitting proclamation by Order in Council at a date after Royal Assent, and perhaps permitting proclamation for different departments and agencies at different times with a statutory limit for complete coverage of say, all departments and agencies in

Schedules A and B of the *Financial Administration Act*. Another means could be the differential application of administrative deadlines: the use of, say, a twenty working day initial decision period for material dated after date of proclamation of the act, and a thirty working day initial decision period for material dated before date of proclamation.

It should be recognized that the retrospective application of legislation to documents preceding proclamation of the legislation will be costly and difficult. In this context, it is important to note that the Interdepartmental Committee on Freedom of Information of the Government of Australia has recommended that with minor exceptions, "The legislation should not apply to documents that came into existence prior to the date on which legislation came into force".

Reporting In order to ensure effective parliamentary oversight of the administration of a statute, the statute could require detailed annual reports from departments to Parliament, perhaps through an Information Auditor or Information Commissioner, covering such matters as:

- (i) the number of applications;
- (ii) the number of denials and the exemptions cited for them;
- (iii) the number of complaints to the Information Auditor or Information Commissioner or the courts and the outcome of those complaints;
- (iv) fees collected;
- (v) costs and man-years required for administration;
- (vi) departmental policies and procedures;
- (vii) any other relevant information regarding the administration of the statute.

An Information Auditor or Commissioner would be required to report on his own responsibilities in similar detail.

Departmental Administration Basic to the successful administration of a statute would be the development of a commitment to and a sense of responsibility for the policy embodied in it, on the part of departmental personnel, from management to clerical staff. Indeed, departments and agencies, as the foci of record management, must bear the major burden of the realization of a policy on public access to government documents. Organization and procedures to achieve the objectives of the policy must be incorporated into the departmental infrastructure. No centralization of administration in some supra-departmental or central agency entity is feasible or conceivable.

Departmental administration of legislation on access to government documents would be carried out within the framework of regulations regarding matters such as:

- (i) requirements for the designation of particular officials to undertake responsibility, under the Deputy Minister, for departmental administration of access to documents matters;

- (ii) requirements as to the contents of letters, especially letters notifying applicants regarding documents withheld under exemption, specifying for example the inclusion of:
 - (a) the specific exemption or exemptions applied to withhold documents;
 - (b) the name and title of the official signing the letter;
 - (c) the opportunity and method of complaint open to the applicant.

Co-ordination Although final responsibility for any particular application under a statute would rest with the department and Minister to which the application is directed, a small central unit for co-ordination on a government-wide basis would be necessary to act as a source of advice to Cabinet and to departments. Such a unit could, in particular:

- (i) develop and share forms, procedures, and administrative systems to ensure effective administration and consistent record-keeping in departments;
- (ii) develop and participate in training programs for departmental personnel;
- (iii) develop a public information program to aid potential applicants in using a statute;
- (iv) act as a repository for precedents in the interpretation of the exemptions and other parts of the statute, alert departments to the same, and advise them upon request;
- (v) monitor the administration of the statute and the decisions of a court or Information Auditor or Commissioner, report to the Prime Minister thereon, and recommend amendments to the statute, the regulations, or central policy directives.

Agencies Subject to a Statute A statute would require a schedule listing departments (Schedule A pursuant to the *Financial Administration Act*), departmental corporations (Schedule B), agency corporations (Schedule C), and proprietary corporations (Schedule D), which the Governor in Council has designated as subject to the statute. The statute would permit such designation on an agency by agency basis, permitting the option of a series of Orders in Council over three or four years to phase in the coverage of the legislation.

It is envisaged that when full coverage of a statute has been achieved, all departments and departmental corporations would be subject to it. The background to the *Financial Administration Act* and the Act itself indicate that the government intended Schedule C Corporations to be somewhat more autonomous, to be managed by an expert board, but yet be controlled by the government in a general fashion in corporate policy and operations. Thus, with the protection afforded them by exemption (vii), it would be appropriate to include all Schedule C corporations under legislation on public access.

Most proprietary corporations under the current Schedule D could not reasonably be expected to comply with the requirements of a statute owing to the

competitive business environment in which they function. Some of those now listed under that schedule however, such as Central Mortgage and Housing Corporation, the Farm Credit Corporation, the Freshwater Fish Marketing Corporation, the St. Lawrence Seaway Authority, and the four Pilotage Authorities, might well be subject to such a statute.

FINANCIAL AND MANAGERIAL CONSIDERATIONS

Legislation on public access to government documents will have a substantial impact on administrative procedures, allocation of management time, and expenditures. A statute creating an obligation to release documents upon application from the public requires in effect the creation, in each department or agency subject to the legislation, of a program to provide such services. The complication is that the volume of public demand on such a program is extraordinarily difficult to predict and control, making program design and funding correspondingly problematic.

It is possible to indicate a few general lines of approach to the administration of a statute on the basis of an examination of the experience of other countries. Firstly, such administration should be focussed at the departmental and agency level, with access to a central source of advisory and training service, and subject to a review process outside the executive. No greater centralization or, for that matter, decentralization, would be practical or desirable given our present administrative and constitutional arrangements. Secondly, while public information, public affairs or management information groups may be the most suitable co-ordinating points for departmental responses to applications, operational personnel will have to play a major role in advising upon the potential consequences of release of documents, since only they are likely to have the expertise requisite to do so. Thirdly, simplification of the administration of fees payable under a statute is possible and may help to reduce overhead costs in the processing of applications while maintaining a disincentive to abuse of the statute. Finally, the number of variables involved—in terms of political systems, culture, public attitudes, legal traditions, administrative practices—is such that no firm and absolute conclusions can be drawn as to the impact of a given statute in Canada. It may therefore be advisable, as noted above, to consider whether it would be possible to phase in a Canadian statute by proclaiming sets of departments and agencies subject to the legislation in step-wise fashion. As experience with the first set of departments and agencies subject to the statute grew, adjustments to the legislation, regulations, and administrative procedures could be made. The potential confusion and cost of start-up on a government-wide basis could be mitigated.

Costs Departments processing applications will incur three types of costs. *Search costs* are the costs of identifying the file or files which may contain the documents described in the application, of retrieving the files and of extracting the documents. Once the material has been identified the department will encounter *review costs*, which are the costs incurred in reviewing the documents to determine whether they qualify as exempt under the statute. Finally there are *reproduction costs*, which will include not only reproduction of copies of non-exempt material for the applicant, but also reproduction of copies for review and decision-making within the department. While reproduction costs will most frequently take the form of photocopying it is reasonable to assume that the reproduction of charts, maps, photographs, drawings, etc. may also be required as well as the generation of computer stored data.

Additional costs will arise from the need for a central co-ordinating unit. This group would issue guidelines and develop regulations for departments, develop curricula and training programs for departmental personnel, develop public information material, and provide advice and assistance to ensure a consistent government-wide response to a statute.

Finally, it may be assumed that review procedures will constitute another cost element. Depending upon the nature of the review mechanism selected, the cost incurred could be quite substantial. For example, the lengthy and formal procedures implied by judicial review of the administration of a statute, would involve a very significant cost to the taxpayer, as well as to the plaintiff.

In assessing overall costs, no useful benchmarks, other than those available from American experience with the Freedom of Information Act, are at hand. Furthermore, no accurate aggregate cost figures for the administration of the Freedom of Information Act have been developed. Based on a visit to Washington by Treasury Board Secretariat officials, and on data reported to Congress by certain individual agencies, however, it would appear that the average cost for an agency to process an application varies between \$150 and \$300. Discussions with U.S. agencies indicate that a total estimate of approximately one million freedom of information requests per annum and—taking the minimum average cost per request figure of \$150—a minimum annual total cost to government *excluding the cost of judicial review*, of \$150 million would be realistic. By applying the “rule of ten” based on comparative population, one might arrive at annual figures of 100,000 applications and a total cost of \$15 million for Canada. Allowing for fundamental differences in American and Canadian politicolegal traditions and attitudes, however, it may be reasonable to reduce the above projections by 30 per cent. This would suggest about 70,000 applications annually, at a cost to departments of about \$10.5 million. Phasing-in of the legislation would involve a proportional reduction of initial costs, as well as provide a more accurate basis for costing in the Canadian context.

The responsibilities of a central unit to co-ordinate the government’s response to a statute, develop procedures and training programs, and so forth, will demand from 8 to 12 man-years and \$300,000 to \$400,000 per annum. An additional sum of up to \$500,000 will be required for public information materials to aid potential users of the legislation, for the development of training materials, curricula, and for other start-up costs.

The creation of an Auditor or a Commission to investigate complaints by disappointed applicants would involve additional costs. The American Act provides for appeal to the head of an agency after initial denial and before recourse to the courts. It may be that in trying to predict complaint volume in Canada, this administrative appeal process is the most valuable indicator. In studying six U.S. agencies it was found that the incidence of administrative appeals ranges from 1 in 10 applications to 1 in 1,100. If a complaint rate of 1 in 150 in Canada were assumed, some 450 or 500 per year could be anticipated once the legislation applied on a full government-wide basis. Again, any phasing-in of the application of the legislation would reduce the initial workload and costs accordingly. Anticipated complaint volume for a statute with government-wide coverage would require an Information Commissioner with a staff of up to 30 man-years, involving an expenditure of about \$800,000 per annum. There are too many variables to attempt even a general estimate of the overall costs of the adoption of the judicial review option.

It should be noted at this point that the process of administration of applications under a statute will be costly in another sense, that of the time of senior officials and Ministers. Difficult cases involving the applicability of the exemptions to documents will require the close attention of assistant deputy ministers, deputy ministers, and frequently Ministers, because of the judgments which must be made as to the public interest, and because of the political consequences of those judgments. No assessment of the magnitude of costs should overlook this most important implication of the legislation under consideration.

Fees Under the American Freedom of Information Act, agencies may charge applicants only for the actual costs incurred in the *search* for and *reproduction* of documents requested. The cost of reviewing documents for exemption cannot be charged. The legislation also provides that departmental officials may waive any fees chargeable where it is "in the public interest" to do so. In practice most departments waive all fees under \$5 and some departments waive all fees under \$25 on the grounds that it would cost more than the amount of the fee to collect it. As a result, when total fees collected are compared to the total volume of requests, the average fee turns out to be *less than \$1 per request*. In seven agencies which provided data in their 1975-76 reports to Congress adequate for a calculation of cost recovery through fees, the recovery rates ranged from .13% to 4.05%.

In Canada, total cost recovery is probably not realistic. If the average cost of processing an application is more than \$150, total cost recovery would preclude on economic grounds the participation of the great majority of Canadians. Departments will incur search costs, review costs, and reproduction costs in processing applications. Search costs will vary from department to department and it would appear inequitable to penalize the applicant for inefficiency in government filing systems or the competence of search personnel. Save in exceptional circumstances, then, search costs should not be chargeable to applicants. Since charges for review could become *de facto* means of frustrating release owing to the large element of discretion involved in review and calculation of charges thereto, review costs are not chargeable in other jurisdictions and should not be chargeable in Canada.

This leaves reproduction costs, and these might be recovered in the following manner. Applicants could be required to submit a standard fee with each application

(where an application can be addressed to no more than one department and seek documents in no more than one subject area). This fee might be refundable in the event of complete denial of the application or in the event that no documents responsive to the application were found. Otherwise, the fee would entitle the applicant to documents requiring *up to* the same amount's worth of reproduction, or to physical access to the releasable documents. Should the application turn out to involve substantially more than the fee's worth of reproduction, the applicant would be charged for additional actual reproduction costs including photographic cost, map reproduction, computer costs, etc. A standard fee requirement at the time of application would serve both to reduce accounting problems and to discourage frivolous requests. Fees charged would be credited to the Consolidated Revenue Fund.

The amount of the fee could be set by regulation. It would seem that the best combination of accessibility and deterrance to frivolous applications might be found in the areas of \$10 to \$25, always recalling that an applicant interested in a particular subject area may have to pay such a fee to each of a number of separate departments and agencies. Assuming a reproduction cost of 10 cents per page, this would entitle an applicant to up to 100 or 250 pages of documents before incurring additional charges.

In cases where exceptionally high search costs are involved—where an application seeks a very large or a very dispersed set of documents, and thus requires of government a substantial “research assistance” function—such costs should be chargeable to the applicant and identified as such. Where search fees are charged, the applicant would have the right to seek arbitration of the charges through whatever complaint review mechanism is in place.

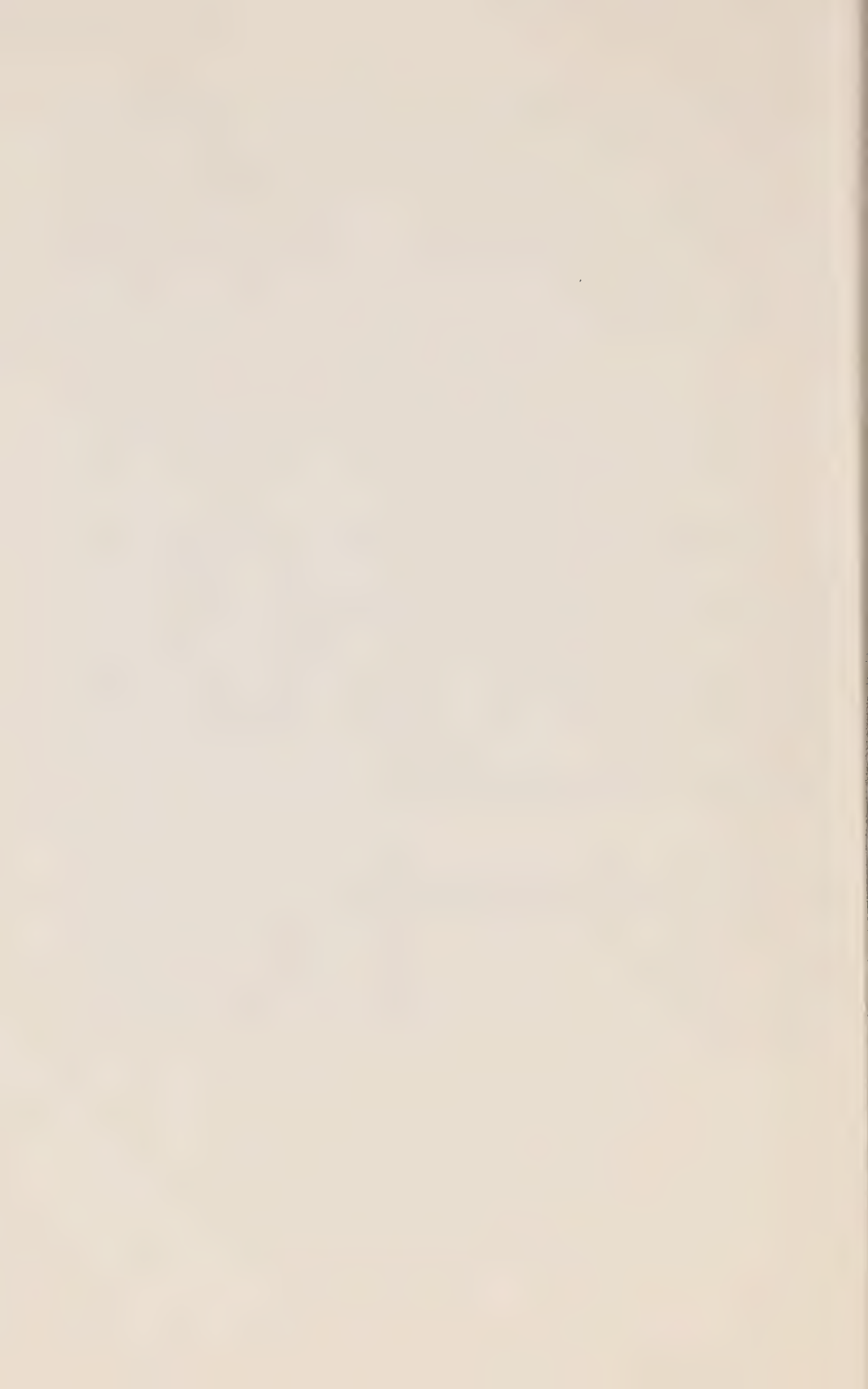
The possibility of charging a higher standard fee to corporations, unions, and other organizations may also merit consideration, though clearly such a requirement would be easy to evade.

In order to ensure that complaints lodged with the Auditor or the Commissioner are genuine and not frivolous, complainants might be required to make a deposit, refundable in the event that the Commissioner reports in the applicant's favour.

CONCLUSION

The question of public access to government documents is one which goes to the very heart of the process of governing. Underlying the concern over it is the desire to improve that process, in the hope that improved access to information will raise the quality of public discussion and aid mutual understanding. If so it seems only appropriate that consideration of means to improve public access to documents be characterized by a dialogue untrammelled by stereotypes or the attribution of motives, and informed by a thorough knowledge of all of the implications of various possible measures. The balancing of competing public interests is the essence of political decision-making. It is always a difficult task, the more so when focussed on a question so entirely novel to Westminster-style systems of government as legislation on public access to government documents. As the Task Force on Government Information so rightly put it in 1969 "... in the end, information policy is difficult to legislate".

The Government will follow closely the discussion of this green paper. The Government hopes that all those participating in the discussion will recognize that there are no simple solutions. We must try, in an atmosphere of co-operation rather than confrontation, to explore the choices available and isolate those on which differences exist. Only a concerted effort toward the common goal of improved public dialogue will ensure a government revitalized by greater openness yet sufficiently stable and effective to meet the challenges to understanding and unity which the future holds.



APPENDIX 1

NOTICES OF MOTION FOR THE PRODUCTION OF PAPERS

General Principle

To enable Members of Parliament to secure factual information about the operations of government to carry out their parliamentary duties and to make public as much factual information as possible consistent with effective administration, the protection of the security of the state, rights to privacy and other such matters, government papers, documents and consultant reports should be produced on Notice of Motion for the Production of Papers unless falling within the categories outlined below in which case an exemption is to be claimed from production.

Exemptions

The following criteria are to be applied in determining if government papers or documents should be exempt from production:

1. Legal opinions or advice provided for the use of the government.
2. Papers, the release of which would be detrimental to the security of the State.
3. Papers dealing with international relations, the release of which might be detrimental to the future conduct of Canada's foreign relations; (the release of papers received from other countries to be subject to the consent of the originating country).
4. Papers, the release of which might be detrimental to the future conduct of federal-provincial relations or the relations of provinces inter se; (the release of papers received from provinces to be subject to the consent of the originating province).
5. Papers containing information, the release of which could allow or result in direct personal financial gain or loss by a person or a group of persons.

6. Papers reflecting on the personal competence or character of an individual.
7. Papers of a voluminous character or which would require an inordinate cost or length of time to prepare.
8. Papers relating to the business of the Senate.
9. Papers, the release of which would be personally embarrassing to Her Majesty or the Royal Family or official representatives of Her Majesty.
10. Papers relating to negotiations leading up to a contract until the contract has been executed or the negotiations have been concluded.
11. Papers that are excluded from disclosure by statute.
12. Cabinet documents and those documents which include a Privy Council confidence.
13. Any proceedings before a court of justice or a judicial inquiry of any sort.
14. Papers that are private or confidential and not of a public or official character.
15. Internal departmental memoranda.
16. Papers requested, submitted or received in confidence by the government from sources outside the government.

Ministers' Correspondence

Ministers' correspondence of a personal nature, or dealing with constituency or general political matters, should not be identified with government papers and therefore should not be subject to production in the House.

Consultant Studies

In the case of consultant studies, the following guidelines are to be applied:

1. Consultant studies, the nature of which is identifiable and comparable to work that would be done within the Public Service, should be treated as such (the reports and also the terms of reference) when consideration is being given to their release.
2. Consultant studies, the nature of which is identifiable and comparable to the kind of investigation of public policy for which the alternative would be a Royal Commission, should be treated as such and both the terms of reference for such studies and the resulting reports should be produced.
3. Prior to engaging the services of a consultant, Ministers are to decide in which category the study belongs, and in cases of doubt are to seek the advice of their colleagues.
4. Regardless of the decision as to which category (1 or 2 above) the consultant report will belong, the terms of reference and contract for

the consultant study are to ensure that the resulting report comprises two or more volumes, one of which is to be the recommendations while the other volume(s) is (are) to be the facts and the analysis of the study. The purpose of this separation is to facilitate the release of the factual and analytical portions (providing that the material is not covered by the exemptions listed above) enabling the recommendations (which, in the case of studies under category 1, would be exempt from production) to be separated for consideration by Ministers.

February 16, 1973

APPENDIX 2

TRANSFER OF PUBLIC RECORDS TO THE PUBLIC ARCHIVES AND ACCESS TO PUBLIC RECORDS HELD BY THE PUBLIC ARCHIVES AND BY DEPARTMENTS

Definitions

1. In this Directive,

“access” means permission to members of the public to view, copy and use a public record for research purposes;

“agency” means any corporation or entity, other than a department, that is ultimately accountable, though a Minister to Parliament for the conduct of its affairs;

“appropriate Minister” means the Minister presiding over the department or the Minister designated by the Governor in Council pursuant to the *Financial Administration Act* as the appropriate Minister;

“department” has the same meaning as paragraphs (a) and (b) of the definition “department” in section 2 of the *Financial Administration Act*, but does not include the Office of the Secretary to the Governor General;

“deputy head”, with respect to any department, means the Deputy Minister or the person who, under the direction of the appropriate Minister, exercises control and management of public records;

“exempted record” means a public record

(a) that contains information the release of which

(i) would be contrary to law,

(ii) is restricted pursuant to an agreement made between the Government of Canada and any other government,

(iii) might be considered by any government to be a breach of faith on the part of the Government of Canada,

(iv) might embarrass the Government of Canada in its relations with any other government, or

- (v) might violate the right of privacy of any individual;
- (b) that relates to security and intelligence; or
- (c) that is a personnel record, except that a personnel record ceases to be an exempted record on the expiration of a period of ninety years from the date of birth of the employee with respect to whom the record is made;

“personnel record” means a personnel file of a department or agency and includes all documents and records of earnings, service and leave in respect of any employee of that department or agency;

“public record” means correspondence, memoranda or other papers, maps, plans, photographs, films, microfilms, sound recordings, tapes, computer cards or other documentary material

- (a) made or received by any department or agency,
- (b) preserved or appropriate for preservation by a department or agency, and
- (c) containing information relating to the organization, functions, procedures, policies or activities of the department or agency or other information of past, present or potential value to the Government of Canada,

but does not include working papers, stocks of publications or printed documents or library or museum material made, or acquired and preserved, only for convenience of reference.

Transfer of Records to the Public Archives

2. (1) To facilitate research all departments should transfer their public records to the Public Archives of Canada as soon as practicable.

(2) Every department shall apply the schedules and standards issued, established or approved by the Dominion Archivist pursuant to paragraphs 7 (d) and (e) of the *Public Records Order* and, subject to subsection (3), transfer to the Public Archives in accordance with such schedules and standards all public records in its possession.

- (3) A public record shall not be transferred to the Public Archives if
 - (a) it is an exempted record, the release of which would be contrary to law;
 - (b) it is a record of a department that, in the opinion of the Deputy Head of that department, is or may be necessary for the efficient operation of that department; or
 - (c) it contains information the disclosure of which, in the opinion of the appropriate Minister, would be prejudicial to the public interest.

Access to Public Records in the Public Archives

3. (1) Access shall be given to any public record more than thirty years old that has been transferred to the Public Archives.

(2) Access shall be given to any public record less than thirty years old that has been transferred to the Public Archives only with the permission of and in accordance with terms and conditions established, in consultation with the Dominion Archivist, by the appropriate Minister of the department or agency that transferred the record to the Public Archives.

Access to Public Records retained in a Department

4. (1) Access shall be given to any public record that
 - (a) has been retained in a department, and
 - (b) is not an exempted record as defined in subparagraph (a) (i) of the definition of that term in section 1

only with the permission of and in accordance with terms and conditions established by the appropriate Minister.

(2) Access shall not be given to any public record that is an exempted record as defined in subparagraph (a) (i) of the definition of that term in section 1.

General

5. Where the Deputy Head of a department is of opinion that a record is an exempted record, he shall so advise the Dominion Archivist.

6. The Dominion Archivist shall advise departments on matters of policy respecting access to public records.

7. (1) A department shall, in accordance with normal security practices and procedures, apply appropriate security declassification procedures to security classified records.

(2) No department shall permit access to any record in respect of which the department or agency that originated the record would refuse access.

June 7, 1973

APPENDIX 3

FEDERAL COURT ACT

Disclosure of documents, public interest

41. (1) Subject to the provisions of any other Act and to subsection (2), when a Minister of the Crown certifies to any court by affidavit that a document belongs to a class or contains information which on grounds of a public interest specified in the affidavit should be withheld from production and discovery, the court may examine the document and order its production and discovery to the parties, subject to such restrictions or conditions as it deems appropriate, if it concludes in the circumstances of the case that the public interest in the proper administration of justice outweighs in importance the public interest specified in the affidavit.

No disclosure

(2) When a Minister of the Crown certifies to any court by affidavit that the production or discovery of a document or its contents would be injurious to international relations, national defence or security, or to federal-provincial relations, or that it would disclose a confidence of the Queen's Privy Council for Canada, discovery and production shall be refused without any examination of the document by the court.

LA LOI SUR LA COUR FÉDÉRALE

Communication de documents—intérêt public

41. (1) Sous réserve des dispositions de toute autre loi et du paragraphe (2), lorsqu'un ministre de la Couronne certifie par affidavit à un tribunal qu'un document fait partie d'une catégorie ou contient des renseignements dont on devrait, à cause d'un intérêt public spécifié dans l'affidavit, ne pas exiger la production et la communication, ce tribunal peut examiner le document et ordonner de le produire ou d'en communiquer la teneur aux parties, sous réserve des restrictions ou conditions qu'il juge appropriées, s'il conclut, dans les circonstances de l'espèce, que l'intérêt public dans la bonne administration de la justice l'emporte sur l'intérêt public spécifié dans l'affidavit.

Non communication

(2) Lorsqu'un ministre de la Couronne certifie par affidavit à un tribunal que la production ou communication d'un document serait préjudiciable aux relations internationales, à la défense ou à la sécurité nationale ou aux relations fédérales-provinciales, ou dévoierait une communication confidentielle du Conseil privé de la Reine pour le Canada, le tribunal doit, sans examiner le document, refuser sa production et sa communication.

c) s'il contient des informations dont la divulgation, de l'avis du ministre compétent, irait à l'encontre de l'intérêt public.

Accès aux documents publics transférés aux Archives publiques

3. (1) Le public aura accès à tout document public de plus de trente ans, qui a été transféré aux Archives publiques.

(2) Le public aura accès à un document public de moins de trente ans qui a été transféré aux Archives publiques, suivant les modalités et conditions établies, en liaison avec l'Archiviste fédéral, par le ministre compétent du ministère ou de l'organisme qui a transféré le document aux Archives publiques et uniquement après avoir obtenu la permission du ministre.

Accès aux documents publics gardés dans un ministère

4. (1) Le public pourra avoir accès à un document public

a) qui est gardé dans un ministère, et

b) qui n'est pas un document exclu selon la définition donnée à cette expression à l'article 1 a) i) de la présente Directive, suivant les modalités et conditions établies par le ministre compétent et unique-ment après avoir obtenu sa permission.

(2) Le public ne pourra pas avoir accès à un document public qui est un document exclu selon la définition donnée à cette expression à l'article 1 a) (i) de la présente Directive.

Généralités

5. Lorsque le sous-chef d'un ministère est d'avis qu'un document est un document exclu, il devra en informer l'Archiviste fédéral.

6. L'Archiviste fédéral devra conseiller les ministères au sujet des questions de principe qui concernent l'accès aux documents publics.

7. (1) Un ministère devra, suivant les règles et pratiques normales de sécurité, instaurer des méthodes appropriées de déclassification des documents classifiés.

(2) Nul ministère ne devra permettre l'accès à un document auquel le ministère ou l'organisme d'où provient ce document refuserait l'accès.

Le 7 juin 1973

(iv) pourrait gêner le Gouvernement du Canada dans ses relations avec tout autre gouvernement, ou

(v) pourrait porter atteinte au droit de tout individu à sa vie privée;

b) qui se rapporte à des questions de sécurité et de renseignement, ou

c) qui est un dossier de personnel, sauf qu'un dossier de personnel cesse d'être un document exclu à l'expiration d'une période de quatre-vingt-dix ans à compter de la date de naissance de l'employé à l'égard de qui le dossier est constitué;

«dossier de personnel» désigne le dossier de tout employé d'un ministère ou d'un organisme et comprend tous les documents et registres faisant état de la rémunération, du service et des congés de cet employé;

«document public» désigne les pièces de correspondance, notes de service ou autres documents, cartes, plans, photographies, films, microfilms, enregistrements sonores, bandes magnétiques, imprimés d'ordinateur ou autre pièces documentaires

a) établis ou reçus par un ministère ou un organisme quelconque;

b) conservés ou propres à être conservés par un ministère ou un organisme, et

c) contenant des informations se rapportant à l'organisation, aux fonctions, aux règles et pratiques administratives ou aux activités du ministère ou de l'organisme, ou d'autres informations qui ont été, sont ou pourront dans l'avenir être d'une certaine valeur pour le Gouvernement du Canada;

mais ne comprend pas les documents de travail, les dépôts de publications ou de documents imprimés ou le matériel de bibliothèque ou de musée établis ou acquis et conservés uniquement à des fins de référence.

Transfert des documents aux Archives publiques

2. (1) Afin de faciliter la recherche, tous les ministères devraient transférer leurs documents publics aux Archives publiques du Canada dès que possible.

(2) Chaque ministère devra utiliser les nomenclatures et les normes publiées, établies ou approuvées par l'Archiviste fédéral en conformité des alinéas 7 d) et e) du *Décret concernant les documents publics* et, sous réserve du paragraphe (3), transférer aux Archives publiques en conformité de ces nomenclatures et normes tous les documents publics qui sont en sa possession.

(3) Un document public ne devra pas être transféré aux Archives publiques

a) s'il est un document exclu dont la publication serait contraire aux prescriptions de la loi;

b) s'il est un document d'un ministère qui, de l'avis du sous-chef de ce ministère, est nécessaire ou peut-être nécessaire au bon fonctionnement du ministère, ou

TRANSFERT DES DOCUMENTS PUBLICS AUX ARCHIVES
PUBLICQUES ET ACCÈS AUX DOCUMENTS PUBLICS
CONSERVÉS PAR LES ARCHIVES PUBLICQUES ET LES
MINISTÈRES

Définitions

1. Dans la présente Directive, l'expression

«accès» signifie la permission donnée à des membres du public d'avoir accès à un document public, de le reproduire et de l'utiliser à des fins de recherche;

«organisme» désigne toute société ou entité constituée, autre qu'un ministre, qui est en définitive comptable au Parlement, par l'intermédiaire d'un ministre, de la conduite de ses affaires;

«ministre compétent» désigne le ministre qui préside au ministre ou le ministre qu'en conformité de la *Loi sur l'administration financière* le gouverneur en conseil désigne comme ministre compétent;

«ministère» a la même signification que celle que lui confère la définition de l'expression «ministère» aux alinéas a) et b) de l'article 2 de la *Loi sur l'administration financière*, mais ne comprend pas le Cabinet du Gouverneur Général;

«sous-chef», à l'égard d'un ministre quelconque, désigne le sous-ministre ou la personne qui, sous la direction du ministre compétent, assure le contrôle et la gestion des documents publics;

«document exclu» désigne un document public

a) qui contient des informations dont la publication

(i) serait contraire aux prescriptions de la Loi;

(ii) est l'objet d'une restriction par suite d'une entente entre le Gouvernement du Canada et tout autre gouvernement;

(iii) pourrait être considérée par un gouvernement quelconque comme un abus de confiance de la part du Gouvernement du Canada;

4. Indépendamment de la catégorie (1 ou 2 ci-dessus) à laquelle appartient le rapport d'expert, le mandat et le contrat d'expertise doivent être tels que le rapport résultant comprenne au moins deux volumes, le premier contenant les recommandations et les autres, les faits et l'analyse de l'étude. L'objet de cette distinction est de faciliter la publication des faits et de l'analyse (à condition qu'ils ne soient pas au nombre des exceptions ci-dessus), et de permettre une étude distincte des recommandations (qui, dans le cas des études de catégorie 1, ne seraient pas produites) par les ministres.

Le 16 février 1973

6. Les documents où la compétence ou les mœurs d'une personne sont mises en doute.

7. Les documents volumineux ou dont la préparation entraînerait des frais excessifs ou demanderait trop de temps.

8. Les documents qui portent sur les affaires du Sénat.

9. Les documents dont la publication serait personnellement embarrassante pour Sa Majesté, pour la famille royale ou pour les représentants officiels de Sa Majesté.

10. Les documents portant sur des négociations devant aboutir à un contrat, jusqu'à ce que le contrat soit conclu ou que les négociations aient abouti.

11. Les documents dont la loi interdit la divulgation.

12. Les documents du Cabinet et les documents classés confidentiels par le Conseil privé.

13. Toute procédure introduite devant un tribunal judiciaire ou toute enquête judiciaire.

14. Les documents privés ou confidentiels n'ayant pas de caractère public ou officiel.

15. Les notes de service ministérielles.

16. Les documents demandés, soumis ou reçus confidentiellement par le gouvernement de sources extra-gouvernementales.

Correspondance ministérielle

La correspondance des ministres de caractère personnel, portant sur leur circonscription ou sur des questions politiques d'ordre général ne doit pas être assimilée à des documents gouvernementaux et ne doit donc pas être produite en Chambre.

Expertises

Dans le cas d'études faites par des experts-conseils, il faut s'en tenir aux directives suivantes :

1. Les expertises dont la nature est identifiable et comparable aux travaux exécutés au sein de la Fonction publique doivent être considérées comme telles (les rapports ainsi que les mandats) lorsqu'on envisage de les publier.

2. Les expertises dont la nature est identifiable et comparable au genre d'enquête publique pouvant être remplacée par une commission royale d'enquête doivent être considérées comme telles; le mandat s'y rapportant et les rapports qui en résultent doivent être produits.

3. Avant de recourir aux services d'un expert, les ministres doivent décider de la catégorie à laquelle appartient l'étude et, en cas de doute, demander l'avis de leurs collègues.

AVIS DE MOTIONS PORTANT PRODUCTION DE DOCUMENTS

Principe général

Pour permettre aux députés d'obtenir des renseignements concrets sur l'activité du gouvernement afin de remplir leurs fonctions parlementaires et pour rendre publics le plus de renseignements possible tout en respectant les conditions d'une administration efficace et de la sécurité de l'État, le droit au secret et d'autres impératifs analogues, les documents du gouvernement et les rapports d'experts-consultants seront déposés sur avis de motion portant production de documents à moins qu'ils n'appartiennent à l'une des catégories ci-après, auquel cas on demandera que soit faite une exception.

Exceptions

Les critères suivants serviront à établir si des documents du gouvernement doivent être soustraits à la règle générale:

1. Les avis juridiques fournis pour l'usage du gouvernement.
2. Les documents dont la publication serait préjudiciable à la sécurité de l'État.
3. Les documents portant sur les relations internationales dont la publication pourrait nuire à la poursuite des relations du Canada avec l'étranger; (la publication de documents reçus d'autres pays ne peut se faire qu'avec la permission du pays expéditeur).
4. Les documents dont la publication pourrait nuire aux relations fédérales-provinciales ou interprovinciales; (la publication de documents reçus des provinces ne peut se faire qu'avec la permission de la province expéditrice).
5. Les documents qui contiennent des renseignements dont la publication permettrait ou entraînerait une perte ou un gain financiers directs pour une personne ou un groupe de personnes.

CONCLUSION

La question de l'accès du public aux documents du gouvernement constitue l'essence même du processus de gouvernement. Le désir d'améliorer ce processus dans l'espoir qu'un meilleur accès à l'information améliore les discussions publiques et favorise la compréhension mutuelle sous-tend la préoccupation qui l'entoure. Il semble donc approprié que l'étude des moyens pour faciliter au citoyen l'accès aux documents du gouvernement soit marquée par un dialogue libre de tous stéréotypes et de toute recherche de justifications, et repose sur une connaissance approfondie de toutes les répercussions que peuvent avoir les diverses mesures possibles. L'effort en vue d'équilibrer les intérêts publics concurrentiels constitue le fond même du processus décisionnel politique. C'est toujours là une tâche difficile, surtout lorsqu'il s'agit de questions aussi totalement nouvelles, pour les systèmes de gouvernement semblables à celui de Westminster, que l'est la législation sur l'accès aux documents du gouvernement. Comme le mentionnait si bien le Groupe de travail sur l'information gouvernementale dans son rapport de 1969: « Sans doute peut-on proclamer solennellement le droit du citoyen à l'information et le devoir de l'Etat de la dispenser, mais en fait, la forme législative à donner à ce droit ou à ce devoir est extrêmement malaisée à trouver. »

Le gouvernement suivra attentivement l'étude du présent livre vert. Il espère que tous les participants à cette étude admettront qu'il n'y a pas de solutions faciles. Nous devons essayer, dans un climat de coopération et non d'opposition, d'examiner à fond les choix qui s'offrent à nous et d'en écarter ceux qui provoquent des désaccords. Seul un effort commun en vue d'améliorer le dialogue public permettra de retrouver un gouvernement revivifié par une plus grande accessibilité, mais assez stable et efficace pour relever les défis à la compréhension et à l'unité que l'avenir nous réserve.

qu'on envisage de recouvrer le coût total, on exclut du programme d'accès aux documents la grande majorité des Canadiens, pour des raisons financières. Les ministères auront à faire face à des frais de recherche, d'examen et de reproduction dans le traitement des demandes. Les frais de recherche varieront d'un ministre à l'autre, et il serait injuste de pénaliser le requérant du fait de l'inefficacité des systèmes de classement du gouvernement ou du manque de compétence du personnel de recherche. Sauf dans des cas spéciaux, les frais de recherche ne devraient donc pas être imputés aux requérants. Vu que les droits d'examen peuvent, en fait, entraver la diffusion des documents, à cause de l'important élément de discrétion en jeu dans l'examen et le calcul des droits, on ne les exige dans aucun autre pays et on ne devrait pas les exiger au Canada.

Il ne reste que les frais de reproduction qui pourraient être recouverts de la façon suivante. On pourrait exiger des requérants un droit fixe pour chaque demande (lorsqu'elle s'adresse à un seul ministre et ne vise qu'un sujet). Ce droit pourrait être remboursé si la demande était refusée ou qu'aucun document se rapportant à la demande en question n'était trouvé. Autrement, le requérant aurait le droit de faire reproduire des documents pour une valeur équivalente ou d'avoir accès personnelle-ment aux documents pouvant être diffusés. Si la demande entraînait des frais de reproduction sensiblement plus élevés que le montant du droit perçu, l'excédent, y compris les frais de photographie, de reproduction de cartes, de traitement informati-que, etc., devrait être imputé au requérant. Le fait d'exiger un droit fixe au moment du dépôt de la demande servirait à réduire les problèmes de comptabilité et à décourager les demandes futiles. Les droits perçus seraient portés au crédit du Fonds du revenu consolidé.

Le montant de ce droit pourrait être établi par règlement. Il semblerait que la meilleure façon de faciliter l'accès tout en décourageant les demandes futiles serait d'établir un droit se situant entre \$10 et \$25; il faut en outre garder à l'esprit qu'une personne intéressée à une question particulière pourrait avoir à payer ce montant à plusieurs ministères et organismes. Si l'on fixe les frais de reproduction à 10 cents la page, un requérant pourrait avoir droit à un document de 100 à 250 pages avant que des frais additionnels lui soient imputés.

Dans les cas où les frais de recherche sont exceptionnellement élevés (lorsqu'un requérant désire des documents très volumineux ou dispersés à divers endroits, ce qui exige une recherche considérable de la part du gouvernement), on devrait les imputer au requérant en précisant en quoi ils consistent. Le requérant aurait le droit, dans ces cas-là, de contester les frais devant tout organe de révision des décisions institué à cet effet.

On pourrait également étudier la possibilité de réclamer des droits plus élevés des sociétés, syndicats et autres organismes, mais il serait évidemment facile de contourner cette obligation.

Afin de garantir le bien-fondé des plaintes déposées devant le vérificateur ou le commissaire, on pourrait exiger des plaignants qu'ils fassent un dépôt qui leur serait remboursé si le rapport du commissaire leur était favorable.

Au Canada, il n'est probablement pas réaliste d'envisager le recouvrement total des coûts. Si le coût moyen du traitement d'une demande est de plus de \$150 et

entre 0.13% et 4.5%.

recouvrement des coûts par la perception de droits, le taux de recouvrement varie qui ont fourni dans leur rapport au Congrès des données permettant le calcul du droit moyen est *inférieur à un dollar par demande*. Dans le cas de sept organismes conséquents, si l'on compare le total des droits perçus au volume total de demandes, le qu'il en coûterait plus pour la perception du droit que le montant lui-même. Par inférieurs à \$5, et certains ne réclament pas les droits inférieurs à \$25, sous prétexte «l'intérêt public». En pratique, la plupart des ministères ne réclament pas les droits fonctionnaires du ministère peuvent décider de ne pas imposer de droits si c'est dans sont visés par une exemption ne sont pas exigibles. La loi prévoit également que les documents demandés; les frais d'examen des documents en vue de déterminer s'ils exiger des droits des requérants seulement pour la *recherche* et la *reproduction* des Droits Aux termes de la *Freedom of Information Act*, les organismes peuvent

conséquence très importante de la loi à l'étude. politiques de ces décisions. Toute évaluation des coûts devrait tenir compte de cette décisions qui doivent être prises concernant l'intérêt public et des conséquences sous-ministres adjoints, des sous-ministres et, souvent, des ministres, à cause des sont visés par une exemption exigeront un examen minutieux de la part des res et des ministres. Les cas difficiles où l'on doit déterminer si certains documents d'une loi serait onéreux sur un autre plan, soit le temps exigé des hauts fonctionnaires et des ministres. On doit noter aussi que le processus de traitement des demandes aux termes de l'adoption d'un système de révision judiciaire.

pour essayer d'établir une estimation, même générale, des coûts globaux découlant budget d'environ \$800 000 par année. Il existe un trop grand nombre de variables saire à l'information, ayant un personnel équivalent à 30 années-hommes et un appliquée à l'ensemble du gouvernement exigerait la création d'un poste de commis-coûts initiaux en seraient réduits d'autant. Le volume prévu de plaintes pour une loi La encore, si la loi était mise en vigueur par étapes, la charge de travail et les

fois que la loi aura été mise en œuvre dans l'ensemble du gouvernement. pour 150 demandes au Canada, on peut prévoir de 450 à 500 plaintes par année, une pour 10 demandes à 1 pour 100 demandes. Si l'on établit un taux de plaintes de 1 organismes américains, on constate que la fréquence de ces appels s'échelonne de 1 tif soit l'indicateur le plus valable. En examinant les résultats obtenus par six que, pour prédire le volume des plaintes au Canada, ce processus d'appel administratif organisme après un premier refus et avant le recours aux tribunaux. Il semblerait cas de plaintes provenant de requérants qui n'ont pas obtenu satisfaction, entraîne-La création d'un poste de vérificateur ou de commissaire pour faire enquête en

matériel de formation et des programmes d'études, et pour les autres frais initiaux. d'information visant à aider les utilisateurs éventuels de la loi, pour l'élaboration du pouvant aller jusqu'à \$500 000 sera nécessaire pour la publication de documents 10 années-hommes et \$300 000 à \$400 000 par année. Une somme additionnelle ment, d'élaborer des méthodes et des programmes de formation, etc., exigerait de 8 à Le groupe qui sera chargé de coordonner l'application de la loi par le gouverne-

soumis à la loi, on pourrait y apporter des modifications, de même qu'aux règlements et aux pratiques administratives. On pourrait ainsi atténuer la confusion et les frais qu'engendrerait une mise en œuvre à l'échelle du gouvernement.

Frais Le traitement des demandes entraînera trois catégories de frais pour les ministères: les *frais de recherche* qui découlent de l'identification du ou des dossiers pouvant contenir les documents décrits dans la demande, du repérage du ou des dossiers et de l'extraction des documents. Après que le dossier a été identifié, on fait face à des *frais d'examen* des documents; cet examen a pour but d'établir si une exemption prévue par la loi peut s'appliquer. Enfin, les *frais de reproduction* qui découlent de la reproduction de documents non visés par une exemption, non seulement pour le requérant, mais aussi pour l'organe de révision et pour les décisionnaires du ministère. La plupart du temps, ces frais découleront de photocopies, mais on peut raisonnablement présumer qu'il faudra également reproduire des graphiques, des cartes, des photographies, des dessins, etc., ainsi qu'extraire des données emmagasinées sur ordinateur.

Des frais additionnels découleront de la nécessité de former un groupe de coordination. Ce groupe émettrait des lignes directrices, élaborerait des règlements pour les ministères, des programmes d'étude et de formation pour le personnel des ministères, ainsi que la documentation pour informer le public, et fournirait des conseils et de l'aide afin que la loi soit appliquée de façon uniforme dans l'ensemble du gouvernement.

Enfin, on peut présumer que les procédures de révision entraîneront aussi des frais qui, suivant la formule choisie, pourraient être très importants. Par exemple, les procédures longues et officielles que nécessite une révision judiciaire de l'application d'une loi imposeraient un fardeau pécuniaire très important aux contribuables ainsi qu'aux plaignants.

Il n'existe aucun critère, sauf ceux fournis par les rapports américains sur l'application de la *Freedom of Information Act*, pour évaluer les frais généraux. De plus, il n'existe pas de chiffres exacts concernant le coût d'application global de la *Freedom of Information Act*. Si l'on se fonde sur les observations des fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor qui se sont rendus à Washington et sur des rapports faits au Congrès par certains organismes particuliers, on constate que le coût moyen du traitement d'une demande, pour un organisme, varie entre \$150 et \$300. Des entretiens avec des organismes américains ont révélé qu'environ un million de demandes sont faites chaque année dans le cadre de la *Freedom of Information Act*; si l'on prend le coût moyen minimal par demande, soit \$150, on peut arriver à un coût total minimal de \$150 millions par année pour le gouvernement, *excluant le coût de révision judiciaire*. En appliquant la «règle de dix» fondée sur une population comparable, on peut arriver à un chiffre annuel de 100 000 demandes et à un coût total de \$15 millions pour le Canada. Toutefois, en tenant compte des différences fondamentales qui existent entre les traditions et les attitudes politico-juridiques américaines et canadiennes, on peut raisonnablement réduire les prévisions ci-dessus de 30%, ce qui laisserait 70 000 demandes par année, à un coût d'environ 10,5 millions de dollars pour les ministères. La mise en vigueur de la loi par étapes entraînerait une réduction proportionnelle des coûts initiaux et fournirait une base plus sûre pour la détermination des coûts dans le contexte canadien.

OBSERVATIONS D'ORDRE FINANCIER ET ADMINISTRATIF

La promulgation d'une loi sur l'accès aux documents du gouvernement entraînera des réaménagements importants dans les ministères et organismes qui y seront soumis sur les plans des pratiques administratives, de la répartition du temps à consacrer à sa gestion et des dépenses, car chacun de ceux-là devra établir un programme visant à fournir les documents demandés par le public. La plus grande difficulté concernant la conception et le financement du programme provient du fait qu'il est à peu près impossible de prédire et de contrôler le volume de la demande.

Voici quelques recommandations relatives à l'administration de la loi inspirées de l'expérience d'autres pays. Premièrement, l'administration devrait se faire au niveau des ministères et organismes, qui auraient accès à une source centrale de services consultatifs et de formation, et être soumise à un processus d'examen indépendant de l'exécutif. Il ne serait ni pratique, ni souhaitable d'effectuer une plus grande centralisation ou, d'ailleurs, une plus grande décentralisation compte tenu des modalités administratives et constitutionnelles existantes. Deuxièmement, même si les services d'information publique, d'affaires publiques ou de régie interne de l'information sont les plus aptes à coordonner l'activité ministérielle relative aux demandes, le personnel opérationnel devra évaluer les risques inhérents à la diffusion des documents, car il est le seul en mesure de le faire. Troisièmement, la simplification du processus administratif ayant trait aux droits exigibles en vertu d'une loi pourrait réduire les frais généraux entraînés par le traitement des demandes; en outre, le fait d'exiger ces droits découragera les abus. Enfin, les impondérables en matière de politique, de culture, de réaction publique, de traditions juridiques et de pratiques administratives sont trop nombreux pour permettre de déterminer avec certitude les répercussions globales d'une loi donnée au Canada. Par conséquent, il serait peut-être souhaitable, comme il a été mentionné plus haut, d'étudier la possibilité d'effectuer une application progressive de la loi au moyen de proclamations englobant des groupes successifs de ministères ou d'organismes. Ainsi, en se fondant sur l'expérience vécue avec le premier groupe de ministères ou d'organismes

Coordination Quoique l'exécution des requêtes incombe au ministre et au ministère visé, il serait nécessaire de mettre sur pied un service restreint chargé de coordonner l'activité du gouvernement en matière d'accès à l'information et de conseiller le Cabinet et les ministères. Ce service pourrait, en particulier:

- (i) élaborer des formules, des méthodes et des pratiques uniformes afin de promouvoir une plus grande efficacité en ce qui concerne l'administration de la loi dans les ministères ainsi que pour assurer la régularité dans la tenue de registres;
- (ii) s'occuper de la formation du personnel concerné des ministères;
- (iii) mettre au point un programme d'information publique à l'intention des requérants éventuels;
- (iv) agir à titre de «dépositaire» des précédents établis dans l'interprétation des exemptions et autres parties de la loi, en tenir les ministères au courant et les conseiller au besoin;
- (v) suivre l'administration de la loi et les décisions d'un tribunal, du vérificateur de l'information ou du commissaire à l'information, en faire rapport au Premier ministre et recommander des modifications à la loi, aux règlements ou aux lignes directrices établies.

Les organismes soumis à la loi. La loi devrait comprendre une annexe énumérant les ministères (annexe A de la *Loi sur l'administration financière*), les corporations de département (annexe B), les corporations de mandataire (annexe C) et les corporations de propriétaire (annexe D) que le gouverneur en conseil a désignées comme étant soumis à la loi. La loi pourrait prévoir que cette désignation se fasse par organisme, avec la possibilité d'émettre une série de décrets afin d'écheloner sur une période de 3 ou 4 ans son application à tous les organismes.

Il est prévu que tous les ministères et corporations de département seront placés sous le régime de la loi. Pour ce qui est des corporations qui figurent à l'annexe C, l'historique de la *Loi sur l'administration financière* et la loi elle-même indiquent qu'elles ont une certaine autonomie et qu'elles sont dirigées par un conseil d'experts, tout en étant soumises à un contrôle général du gouvernement sur les plans des orientations et de l'exploitation. Ainsi, avec la protection qui leur est accordée en vertu de l'exemption (vii), il conviendrait d'inclure toutes les corporations de l'annexe C dans la loi sur l'accès aux documents.

Étant donné la situation concurrentielle dans laquelle la plupart des corporations de propriétaire normées à l'annexe D se trouvent, il n'est que raisonnable qu'elles n'aient pas à se conformer aux exigences de la loi. Quelques-unes d'entre elles, toutefois, comme la Société centrale d'hypothèques et de logement, la Société du crédit agricole, l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce, l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent et les quatre administrations de pilotage font exception à cette règle et pourraient donc être assujetties à la loi.

On devra tenir compte du fait que l'application rétroactive de la loi sera onéreuse et difficile. À ce propos, il est important de souligner que le comité interministériel sur la liberté de l'information du gouvernement australien a recommandé que, outre quelques exceptions mineures, «la loi ne devrait pas s'appliquer à des documents qui datent d'avant l'entrée en vigueur de ladite loi».

Rapports Afin d'assurer une surveillance efficace de l'administration de la loi, il devrait y être prévu la présentation de rapports annuels détaillés au Parlement par les ministères, peut-être par l'entremise d'un vérificateur de l'information ou d'un commissaire à l'information, sur des questions comme:

- (i) le nombre de demandes;
- (ii) le nombre des refus et les exemptions invoquées pour ces refus;
- (iii) le nombre de plaintes déposées auprès du vérificateur de l'information, du commissaire à l'information ou des tribunaux et le dénouement de ces plaintes;
- (iv) les droits perçus;
- (v) les coûts et les années-personnes nécessaires à l'administration;
- (vi) les lignes de conduite politiques et les méthodes du ministère;
- (vii) tous autres renseignements utiles concernant l'administration de la loi.

Le vérificateur de l'information ou le commissaire à l'information devrait également soumettre un rapport semblable concernant ses propres fonctions.

Administration de la loi dans les ministères. Pour que l'administration de la loi soit réussie, il importe de voir à ce que les personnels des ministères, de la direction au personnel de soutien, se sentent responsables de l'application des lignes directrices qu'elle renferme et qu'ils s'y engagent. En effet, c'est surtout aux ministères et aux organismes, à titre de principaux dépositaires des dossiers, qu'incombera la mise en œuvre de cette politique. Pour ce faire, ils devront procéder à certaines modifications de leurs structures et de leurs pratiques administratives, car on ne pourrait envisager de confier ce rôle à un organisme central ou supra-ministériel.

L'administration de la loi dans les ministères serait régie par des règlements portant sur des questions comme:

- (i) la désignation de certains fonctionnaires qui, sous l'autorité du sous-ministre, seront chargés des questions relatives à l'accès aux documents;
- (ii) le contenu des lettres, surtout de celles aux requérants les avisant de l'exemption de documents notamment:
 - a) la ou les exemptions précises invoquées pour retenir les documents;
 - b) le nom et le titre du fonctionnaire signant la lettre;
 - c) la possibilité et les modalités de dépôt de plainte.

documents du gouvernement à un *moment opportun*. Plusieurs années d'expérience ont révélé, aux États-Unis, que seul les délais stricts imposés à l'administration, à savoir dix jours ouvrables pour rendre la décision initiale, vingt jours ouvrables pour faire appel auprès de l'organisme, trente jours ouvrables pour répondre à une plainte déposée devant un tribunal, enfin, l'importance de rendre les documents «rapidement disponibles» sont ceux qui, aux yeux du Congrès, permettraient d'appliquer la loi sur la liberté d'information de façon satisfaisante.

La nécessité de fixer un ensemble de délais administratifs semble évidente dans le cadre d'une loi canadienne sur la liberté d'information, car autrement, le gouvernement pourrait satisfaire aux exigences de cette loi de façon tellement dilatoire qu'il traiterait entièrement à l'encontre de son esprit. Il semble en outre clair que le fait de fixer des délais aussi courts que ceux incorporés dans la loi américaine, lesquels en pratique ne sont pas respectés, imposerait l'affectation de ressources extraordinaires à l'application de la loi, notamment en ce qui concerne le personnel dont le nombre devrait être fonction de la demande durant les périodes de pointe; en dépit de tout cela, il ne serait pas possible, de façon généralisée, de respecter les délais prescrits. L'idéal serait d'imposer des délais suffisamment exigeants pour que les demandes raisonnables des requérants soient satisfaites tout en accordant le temps voulu pour que la loi soit habituellement respectée sans entraîner une augmentation inutile des frais et du personnel administratifs.

Le plus important à cet égard est d'établir, préféablement au moyen d'un règlement, le délai à respecter pour communiquer la décision initiale de divulguer ou non la totalité ou une partie des documents faisant l'objet de la requête. Une période de vingt jours ouvrables semble convenable à cet effet; il serait en outre exigé dans cette mesure législative que, sur décision favorable, les exemplaires des documents divulgués soient mis à la disposition des requérants le plus tôt possible. La loi devra prévoir l'adoption d'autres règlements précis concernant les demandes, leur gestion du sein des ministères, les procédures de révision des plaintes et le paiement des droits prescrits et des dépôts.

Quant aux requêtes portant sur un texte que le gouvernement songeait à faire publier, il pourrait être prescrit dans la loi ou les règlements un délai de divulgation de ce texte s'il demeure non publié.

Enfin, pour assurer l'établissement de lignes de conduite sûres en ce qui a trait à l'administration de la loi et afin de mettre au point toutes les modalités afférentes, il faudrait considérer de l'introduire par étapes. Cela pourrait se faire en incorporant un article prévoyant son entrée en vigueur par proclamation à une date ultérieure à l'obtention de la sanction royale et, peut-être même, à des dates différentes pour les divers ministères ou organismes, sous réserve d'une date limite s'appliquant par exemple à tous les ministères et organismes figurant aux annexes A et B de la *Loi sur l'administration financière*. Ou encore, on pourrait fixer des délais administratifs différents, à savoir une période de vingt jours ouvrables pour la communication de la décision initiale sur des documents portant une date ultérieure à celle de la promulgation de la loi, et de trente jours ouvrables pour ceux qui datent d'avant la promulgation.

Mais il est plus important que soit incorporé à la loi le principe selon lequel les demandes de renseignements n'ont pas à être motivées, principe qu'on devrait peut-être énoncer explicitement, en y joignant toutefois l'avertissement que le fait de connaître la raison d'une demande peut constituer le meilleur moyen de déterminer la nature des documents pertinents. Ainsi, dans certains cas, l'auteur pourrait avoir à expliquer les motifs de sa requête pour la rendre conforme aux termes de la loi.

Description des documents requis. Les exigences statutaires concernant la description ou la définition des documents demandés ne peuvent évidemment pas s'appliquer de façon précise à tous les cas. En Suède, on utilise à cette fin des registres publics dans lesquels cependant ne figurent qu'une partie des documents émanant des services du gouvernement. Étant donné qu'au Canada, la catégorie des «documents officiels» sera probablement beaucoup plus vaste que celle de la Suède, l'utilisation des registres publics ne serait pas pratique, eu égard aux coûts énormes que cela entraînerait. Il conviendrait mieux d'adopter une façon de procéder inspirée de l'expérience américaine, c'est-à-dire de n'exiger dans la requête qu'une «définition raisonnable» des documents visés. Selon le procureur général des États-Unis, une description «serait jugée satisfaisante si elle permet à un fonctionnaire spécialisé d'un organisme œuvrant dans le domaine qui fait l'objet de la demande de trouver le document sans trop de difficultés.»

De plus, la loi pourrait exiger qu'une requête ne comporte qu'une «dépense raisonnable» pour le gouvernement et ne soit pas de nature «trop vague ou générale». Malgré les ambiguïtés évidentes afférentes à cette façon de procéder, elle paraît être la plus pratique.

Pour permettre aux requérants éventuels de formuler des demandes précises, il serait utile de publier un résumé de l'organisation, des fonctions et des attributions de chaque ministère ou organisme qui s'apparenterait à une version simplifiée de l'ouvrage intitulé *L'Administration fédérale du Canada*.

Ici comme ailleurs, les lignes de conduite fondées sur l'application des exigences statutaires évolueront. Dans certains cas, il devra se faire un échange de lettres entre le requérant et le ministre, ce dernier aidant le premier à formuler une demande conforme à la fois aux termes de la loi et à ses exigences précises.

Il faudrait que la loi contienne une définition de «document» ou de «dossier» qui engloberait les plans, les cartes, les dessins, les photographies, les relevés informatiques, etc., et exclurait les textes et les documents imprimés ou rédigés après la date de réception de la demande, les documents versés aux dossiers auxquels le public a déjà accès et les documents déclassifiés se trouvant aux Archives publiques. Il pourrait se poser le problème suivant, à savoir si les renseignements émaillés sur ordinateur constituent un document accessible au sens de la loi. On peut présupposer que le critère appliqué sera l'importance de la reproduction nécessaire pour obtenir un relevé qui puisse satisfaire à la demande. De toute façon, le temps machine pourrait être presque entièrement à la charge du requérant et l'on pourrait également évaluer le coût de la reprogrammation à cette fin.

Délais imposés à l'administration. Divers observateurs ont remarqué que le principe dit de la «liberté d'information» comporte également l'idée d'accès aux

C'est par voie de règlement qu'il faudrait établir la nature précise des détails concernant l'application de la loi et les fonctions du vérificateur de l'information ou du commissaire à l'information. Dans le cas des options III et IV, les exposés de faits des ministères, les témoignages des fonctionnaires, de même que les conclusions du commissaire à l'information, constitueraient un dossier public. Il faudrait donc prendre soin de les présenter de manière à ne pas révéler certains renseignements contenus dans les documents en question. L'expérience américaine démontre que la chose exige beaucoup de soins et d'ingéniosité, mais qu'elle n'empêche pas l'établissement d'une jurisprudence utile.

On peut résumer de la façon suivante les options, relatives à l'examen des plaintes, que l'on doit rapprocher des critères susmentionnés :

(i) à quel niveau institutionnel convient-il de confier l'examen des plaintes?

(ii) les conséquences mentionnées dans certaines exemptions sont-elles si importantes pour le gouvernement d'un pays ou pour l'intérêt du public qu'il faille que les plaintes de refus d'accès à des documents, où l'on invoque ces exemptions, soient réglées, au choix du ministre, par un affidavit rendu par lui plutôt que par un examen fait à huis-clos (tel que le prévoit le Parlement au paragraphe 41(2) de la *Loi sur la Cour fédérale*)?

(iii) la personne chargée de faire cet examen devrait-elle avoir le pouvoir d'ordonner la publication des documents par le gouvernement et ses pouvoirs devraient-ils être restreints à ceux d'un conseiller public ou d'un protecteur du citoyen ou être une combinaison des pouvoirs des deux, selon la nature de l'exemption concernée?

Les réponses à ces questions seront tout aussi importantes que le libellé des exemptions lorsqu'il s'agira de déterminer s'il est avantageux, dans l'œuvre que constitue le gouvernement d'un pays, d'adopter une loi sur l'accès du public aux documents du gouvernement. Seul le jeu des décisions ministérielles et de l'examen par un organe indépendant nous permettra de juger si la loi est trop souple, permettant la publication de trop peu de renseignements, ou trop rigide, dévoyant tellement les affaires gouvernementales que la neutralité de la fonction publique, la solidarité du Cabinet et la responsabilité ministérielle s'en trouvent affaiblies au point de rendre inefficace le régime parlementaire.

Recours à la loi. Une définition stricte des conditions de recours à la loi sur l'accès aux documents du gouvernement serait contraire à son esprit et en fait inutile en ce sens que ceux qui n'y auraient pas droit pourraient toujours, s'ils désirent à tout prix, obtenir des renseignements, trouver quelque un autorisé à y avoir recours pour les obtenir. Cependant, une description comme la suivante pourrait s'avérer utile, ne serait-ce que pour préciser le droit des citoyens qui sont à l'étranger d'invoquer la loi : ... citoyens canadiens ou personnes admises légalement au Canada à titre de résident permanent et sociétés constituées en vertu des lois canadiennes ou provinciales . . .

ministérielles portant sur l'accès aux documents. L'expérience américaine a en effet démontré que cette formule comporte de graves inconvénients; ainsi nos tribunaux pourraient avoir une liste interminable d'affaires à trancher. Si la chose se produisait, il leur faudrait beaucoup de temps pour accéder aux demandes d'examen des décisions ministérielles, ainsi que pour s'acquitter des autres tâches que leur a confiées le Parlement. Un deuxième inconvénient est le montant exorbitant que coûterait un appel à un requérant; aux États-Unis, par exemple, les frais moyens engagés pour de telles causes s'élèvent à \$10,000. En un mot, l'utilisation de l'appareil judiciaire fort complexe ne favoriserait ni l'examen parlementaire des décisions ministérielles, ni l'intérêt du public pour un système judiciaire efficace, ni celui du requérant qui serait aux prises avec un ministère ayant de nombreux conseillers juridiques à sa disposition.

L'examen des quatre dernières options nous amène immédiatement à nous demander dans quelle mesure le précédent créé par l'article 41 de la *Loi sur la Cour fédérale*, où l'on distingue deux types de renseignements que l'on peut prétendre devoir garder secrets et qui traite différemment ces prétentions, pourrait s'appliquer à l'examen des modes d'application de la loi relative à l'accès du public aux documents du gouvernement. En vertu de l'article 41, pour être autorisé à soumettre au juge des documents tenus secrets pour des raisons de sécurité nationale, ou parce qu'ils concernent les relations fédérales-provinciales, ou émanent du Conseil privé (exemptions (i) et (ii) ci-dessus), il suffit d'un affidavit du ministre, alors que pour les documents tenus secrets pour d'autres motifs, le juge peut les examiner d'abord à huis-clos avant de permettre qu'on les utilise en preuve. Comme le Parlement a approuvé cette distinction relativement à la présentation de documents concernant des causes instruites devant les tribunaux, il semblerait approprié de l'incorporer dans une loi allant de pair avec l'option II, III, IV ou V. De plus, il serait peut-être approprié d'étendre à certaines autres exemptions la protection assurée grâce à l'affidavit ministériel. La décision d'accorder ou non un affidavit exige le jugement ministériel, dans les cas où ce jugement est essentiel.

Si l'on adoptait l'option III ou IV, le Parlement devrait examiner attentivement le rôle qu'il conviendrait de confier aux tribunaux, le cas échéant. La décision de publier des documents pour accéder à une requête pourrait toujours faire l'objet de poursuites en vertu des lois visées dans l'exemption (ix), «interdite par une quelconque loi fédérale», mais ces poursuites se feraient en vertu de la loi applicable à ladite cause. Il est fort probable que les tribunaux seraient autorisés à entendre des affaires où les procédures prescrites dans une loi sur l'accès du public aux documents du gouvernement ou dans un règlement d'application de cette loi, touchant les délais administratifs, par exemple, n'ont pas été respectés. De là, on pourrait avoir un bref de *mandamus* ou un autre obligeant le gouvernement à se conformer à ce qui a été prévu par la loi. Les dispositions législatives touchant ces procédures auraient peu de sens sans la possibilité lointaine mais réelle d'une accusation d'outrage au tribunal que suppose cet examen des procédures. Quant à l'examen judiciaire de l'opinion d'un commissaire à l'information sur le bien-fondé de la publication ou de la non-publication d'un document donné, il serait sans grande portée si ce commissaire avait le seul pouvoir d'informer; on pourrait toujours insérer dans la loi la formule «de l'avis du commissaire», ce qui excluerait l'examen judiciaire du bien-fondé de ses décisions.

publication de documents contribuerait davantage à créer un climat d'indépendance et de confiance que ne le ferait la troisième option. Cette formule pourrait également exiger un processus plus coûteux et compliqué que l'option III, processus qui demanderait probablement aussi plus de temps. L'inconvénient principal en serait d'être contraire au principe fondamental de la responsabilité ministérielle; pour simplifier notre exposé, nous examinerons les conséquences qui en découlent dans la partie portant sur l'option V.

Il ne faut pas oublier, dans l'examen des options III et IV, la possibilité d'avoir trois commissaires au lieu d'un seul, ce qui aurait certains avantages importants. En effet, on aurait ainsi trois personnes de formation, de connaissances et de pensée différentes; la confiance du public n'en serait que plus grande et, meilleur, l'équilibre des perspectives. Ce triumvirat pourrait en outre accélérer le règlement de causes moins complexes et juridiques puisque celles-ci seraient réparties entre les trois commissaires.

Si l'on choisissait la formule du commissaire unique, on pourrait confier au commissaire à la protection de la vie privée, prévu dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la fonction de commissaire à l'information que l'on définirait dans une loi sur l'accès du public aux documents du gouvernement.

V—*Examen judiciaire* La cinquième option exigerait l'examen, par la Cour fédérale, de l'application de causes particulières aux termes d'une loi sur l'accès du public aux documents du gouvernement. Tout comme l'option précédente, elle soulève un certain nombre de questions fondamentales.

Notre système de démocratie parlementaire repose entre autres sur l'indépendance complète des tribunaux canadiens et de leurs juges par rapport aux rouages politiques, et sur le fait qu'ils doivent être perçus ainsi par le public. Le juge doit être un arbitre impartial; il doit veiller à ce que les problèmes juridiques soient tranchés avec justice. Exiger de lui qu'il juge les actes d'un ministre, qu'il exprime une opinion en vue de remplacer celle du ministre, équivaldrait à changer complètement son rôle et à le traiter dans l'arène politique où il n'est pas en mesure de se défendre. L'indépendance des tribunaux, tout autant que notre système judiciaire, s'en trouverait gravement menacée.

Selon nos conventions actuelles, c'est le ministre qui doit demeurer responsable de décider s'il y a lieu de permettre l'accès aux documents et cette responsabilité constitutionnelle, il la doit à ses collègues du Cabinet, au Parlement et finalement, aux électeurs. On ne peut demander à un juge, dans notre système de gouvernement, d'assurer un rôle qui l'oblige à se prononcer sur le bien-fondé d'une question tranchée par un ministre. Il est impossible de bien informer un juge de tous les facteurs politiques, économiques, sociaux et touchant la sécurité, qui ont mené à une décision donnée. Les tribunaux ne devraient pas non plus pouvoir s'arroger le rôle constitutionnel que joue le Parlement en rendant le ministre comptable de ses actes envers lui.

Même s'il semble que le public aurait énormément confiance en ce type de mécanisme d'examen des plaintes, un certain nombre de raisons d'ordre pratique font qu'il est préférable de ne pas confier aux tribunaux l'examen des décisions

requérant débouté sinon très peu. Cette solution occasionnerait en outre un surcroît de travail pour le Parlement, dont elle pourrait prendre beaucoup de temps.

II—*Vérificateur de l'information* Comme deuxième option, le Parlement crée-rait le poste de vérificateur de l'information et aurait droit de regard sur lui; c'est auprès du titulaire de ce poste que ceux dont les requêtes ont été rejetées totalement ou en partie pourraient porter plainte. Le vérificateur pourrait en effet être habilité à examiner les documents objets d'un refus, puis, dans un rapport annuel au Parlement à formuler son opinion sur le bien-fondé des décisions ministérielles. Le vérificateur de l'information pourrait exposer certains cas portés à son attention, comme le fait le Commissaire aux langues officielles dans le sien, mais contrairement à ce dernier, il ne pourrait pas aviser immédiatement les plaignants (et le Parlement), quand bon lui semblerait, des résultats de son enquête sur des cas précis. Cette option ne diminuerait en rien la responsabilité ministérielle et serait entièrement conforme aux institutions et traditions parlementaires. Elle entraînerait des dépenses supplémentaires, mais, par contre, fournirait certains critères réfléchis pour évaluer l'efficacité de l'application des lois. La possibilité de l'intervention du vérificateur atténuerait la tendance à l'application trop restrictive des exemptions prévues dans les lois. Par contre, il ne s'agirait pas là d'une procédure d'appel puisque aucun jugement indépendant ne serait rendu immédiatement sur des cas particuliers en vue d'informer une décision ministérielle: la tentation de porter plainte serait d'autant diminuée et, par ailleurs, le public pourrait ne pas avoir confiance en cette formule comme moyen d'évaluer l'application de la loi. Entre autres possibilités, on pourrait donner au vérificateur de l'information un droit de regard général, dont il pourrait user à sa discrétion, peu importe le nombre et la nature des plaintes, et qui serait semblable à celui dont dispose à l'heure actuelle l'auditeur général en matière de finances.

III—*Commissaire à l'information doté de pouvoirs consultatifs* Une troisième option comporterait la création, en vertu d'une loi, du poste de commissaire à l'information, émanant et relevant du Parlement; celui-ci serait chargé d'instruire les plaintes qui lui sont formulées, d'étudier les documents pertinents à huis-clos, de tenter de mettre d'accord les parties et de présenter à chaque plaignant un rapport qui ne lierait en rien le gouvernement. Les pouvoirs officiels du commissaire à l'information se limiteraient donc à renseigner, mais, contrairement à une décision ministérielle, ses rapports pourraient exercer de très fortes contraintes dans des affaires semblables. Comme ce commissaire à l'information émanerait et relèverait du Parlement, on pourrait escompter qu'il soit assez indépendant et inspire confiance au public. Cette option constituerait, pour les plaignants, un recours stable et rapide qui serait peu coûteux. Par ailleurs, elle entraînerait des déboursés pour l'État.

IV—*Commissaire à l'information habilité à ordonner la publication de documents* Un commissaire à l'information, chargé des fonctions énoncées en III, pourrait en outre avoir le pouvoir d'ordonner au gouvernement de publier certains documents. Cette option se fonde sur la conception selon laquelle il importe tellement pour l'intérêt public de diffuser davantage l'information qu'il est souhaitable de faire trancher par une personne indépendante les cas particuliers que pourraient exposer certains requérants, même si cette formule risque de bouleverser la doctrine classique de la responsabilité ministérielle. Ce pouvoir d'ordonner la

gouvernement? De quelles sanctions, le cas échéant, devrait être passible un fonctionnaire qui publierait, conformément à cette loi, des documents jugés exempts aux termes de cette dernière? La *Loi sur les secrets officiels* touche une série de questions de portée autre que ce n'est le cas pour la politique de l'accès aux documents du gouvernement. La loi devrait stipuler qu'un fonctionnaire qui publie un document à la suite d'une demande faite de bonne foi, conformément aux modalités prévues, et qui en agissant ainsi a de bonnes raisons de croire que ce document n'est pas l'objet d'une exemption en vertu de la Loi, aurait la une défense valable aux termes de la *Loi sur les secrets officiels*.

La seconde question, à savoir si une loi sur l'accès aux documents ou un règlement de l'État devraient prévoir des sanctions pénales ou administratives pour les fonctionnaires qui publient des documents effectivement classés exempts, mérite d'être examinée; la réponse qu'on y fera peut dépendre de l'avis des spécialistes en droit et en sécurité. En principe, l'inclusion d'une telle disposition dans une loi irait clairement à l'encontre de son esprit. Il se peut qu'une disposition bien conçue concernant la *Loi sur les secrets officiels* éliminerait la nécessité de prévoir des sanctions additionnelles.

L'examen des plaintes. Après qu'un ministre ou un organisme a décidé que les documents demandés aux termes de la loi font l'objet d'une exemption partielle ou complète, devrait-on prévoir des possibilités de plaintes ou d'appels auprès d'un organisme extra-gouvernemental pour le requérant et lesquelles? Les arguments en faveur d'un processus d'examen, non soumis à l'autorité ministérielle directe, proviennent de la crainte que les ministres aussi bien que les fonctionnaires peuvent avoir un certain intérêt à appliquer de façon trop restrictive les obligations concernant la publication des documents du gouvernement. La contrepartie de cet argument est que seuls les ministres peuvent prendre convenablement la responsabilité de la décision finale concernant la publication des documents de l'État, c'est-à-dire si cette publication peut ou non avoir des conséquences défavorables pour le public.

Certains critères s'appliquent à l'évaluation des différentes propositions relatives à un processus d'examen extra-gouvernemental. Tout processus d'examen devrait, idéalement, jouir de la crédibilité du public et être compatible avec la responsabilité ministérielle, tout en étant rapide, efficace et peu coûteux.

Des diverses méthodes possibles, voici celles qui pourraient être envisagées:

I—L'option parlementaire Elle comprendrait l'examen rigoureux par le Parlement de l'application de la loi grâce aux moyens utilisés pour examiner celle des autres lois, comme les questions à la Chambre des communes, les débats sur le budget, la comparution de ministres et de fonctionnaires devant les comités et les jours réservés à l'opposition. On pourrait prévoir la discussion de certains cas au cours des débats sur la motion portant ajournement à la Chambre des communes. On pourrait également prévoir la tenue d'un débat spécial à la suite d'une motion faite par un nombre donné de députés, et l'éventualité du rejet de propositions. Cette solution serait avantageuse, car elle n'empêcherait pas sur le champ actuel de la responsabilité ministérielle et parlementaire et n'entraînerait qu'une très faible augmentation des frais d'administration. Elle serait toutefois lente, lourde et inefficace puisqu'elle ne semble pas prévoir de moyens de recours rapides pour un

du gouvernement viserait, par l'obligation qu'elle imposerait au gouvernement, à encourager la communication desdits documents et à mettre sur pied un processus de communication régi par des règles bien définies.

A l'heure actuelle, on ne peut protéger les renseignements qui ne sont pas liés à la sécurité nationale qu'en appliquant les cotes de sécurité du système national. Dans la pratique, étant donné les politiques actuelles, cela restreint plus qu'il ne faudrait l'accès à l'information et le coût de la protection requise conformément aux règlements de la sécurité nationale est démesuré par rapport au risque assez faible que représente l'information touchant les particuliers et les secteurs intellectuel, commercial et civil.

Le gouvernement est en voie de rectifier cette situation. L'établissement d'une méthode visant à déterminer les exigences de protection appropriées à la nature plus ou moins délicate de l'information devrait simplifier le travail de protection pour des motifs de sécurité nationale et faire en sorte que, lorsqu'il est nécessaire de protéger des renseignements, le niveau de protection correspond à la nature de ces derniers.

La seule directive générale concernant la durée d'application des cotes de sécurité est celle qui s'intitule «Transfert des documents publics aux Archives publiques et accès aux documents publics conservés par les Archives publiques et les ministères» (en annexe). En bref, cette directive exige la déclassification systématique de presque tous les documents après trente ans s'ils n'ont pas déjà été déclassifiés: c'est la «règle des trente ans». Il est toujours plus ou moins arbitraire de fixer des délais de cette importance. En effet, beaucoup estiment que la masse des documents portant une mention de sécurité pourrait être déclassifiée après une période plus courte. La directive prévoit d'ailleurs cette opération, mais le problème est que l'examen des documents nécessite à cette fin doit se faire par des personnes habilitées à prendre cette décision; cependant, ces personnes sont déjà trop occupées. Des chercheurs et des experts-conseils se sont plaints que le système de classification (attribution des cotes de sécurité) et la règle des trente ans représentent une protection excessive de la confidentialité des affaires gouvernementales assurée aux dépens de leurs besoins légitimes. Toutefois, comme on ne dispose pas des ressources administratives nécessaires pour dépouiller les documents du gouvernement afin d'en déclassifier le plus possible, une telle politique s'impose. Le gouvernement est à réexaminer si la durée du délai stipulé dans la politique actuelle est fondée.

Le système de classification a pour but de contrôler et de déterminer les critères d'attribution des cotes et le mode de traitement des documents ainsi cotés de façon à empêcher leur publication sans raison valable. L'attribution de cotes de sécurité est un élément fondamental pour toute la question de l'accès du public aux documents du gouvernement, mais elle n'est qu'accessoire par rapport à celle des mesures législatives. En effet, celles-ci supposent un système de déclassification et non de classification. Une loi exigeant la publication d'un document l'emportera sur un système de classification fondé sur des directives administratives. Dans tous les cas, les lois exigeraient que l'on détermine si les documents décrits dans une demande peuvent faire l'objet d'une exemption à ce moment, quelles que soient les cotes attribuées ou non dans le passé.

La Loi sur les secrets officiels De quelle façon la *Loi sur les secrets officiels* s'appliquerait-elle s'il y avait une loi sur l'accès du public aux documents du

Il se peut que l'emploi excessif des codes «SECRET» et surtout «CONFIDENTIAL», et l'application des règles afférentes, aient diminué l'importance du système de classification dans l'esprit des fonctionnaires; il peut donc en résulter une certaine insouciance dans le traitement des documents qui doivent véritablement être protégés. Toutefois, l'usage des codes, combiné au caractère général de la *Loi sur les secrets officiels* et à l'absence d'une politique bien définie sur la diffusion des renseignements, décourage fortement les fonctionnaires de communiquer les documents du gouvernement aux citoyens. L'adoption d'une loi sur l'accès aux documents

Classification et «règle des trente ans». Le rapport de M. Don Wall intitulé «Diffusion de l'information gouvernementale» a été étudié par le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, et figure dans le compte rendu dudit comité en date du 25 juin 1975. Il examine assez en détail les problèmes liés à la classification des documents du gouvernement, au serment d'office et de discrétion, ainsi qu'aux «fuites» d'information et de documents gouvernementaux. Il conclut que le système de classification conçu à l'époque de la guerre froide pour répondre aux préoccupations en matière de sécurité nationale, a été adopté dans tout le gouvernement en raison de l'absence d'autres méthodes de classification: «... les règlements appliqués à l'heure actuelle n'établissent pas clairement la distinction entre les méthodes employées pour obtenir des renseignements et pour lutter contre l'espionnage et celles qu'on utilise pour sauvegarder le caractère confidentiel de certaines informations, qui doivent demeurer secrètes pour une foule de raisons.»

Quoi qu'il en soit, on pourrait élaborer des lignes directrices touchant l'application du principe de suppression, lesquelles stipuleraient, par exemple, que les renseignements non protégés devraient en général être communiqués lorsque les renseignements protégés sont courts (notamment, des noms ou éléments d'identification qui entrent dans la catégorie des renseignements personnels visés par une exemption) ou lorsque certaines *parties* des documents répondent à la demande et ne sont pas protégées.

On peut régler cette situation de plusieurs façons. D'abord, on peut refuser de communiquer tout document dont la moindre partie est visée par une exemption. Cette option a pour avantages la simplicité, la rapidité et l'économie et, pour désavantage, la réduction, dans certains cas significative, du volume de documents rendus publics. La deuxième option consiste à supprimer, des documents, les noms, les éléments d'identification, les recommandations et autres renseignements visés par une exemption lorsque d'importantes données concrètes ou analytiques subsistent après cette suppression, et à communiquer les renseignements qui restent. Cette option est plus conforme aux principes qui sous-tendent l'accès aux documents du gouvernement. Elle accroîtrait toutefois la complexité et les frais administratifs, inconvenients qui pourraient être surmontés dans une certaine mesure par les lignes directrices concernant la suppression. La troisième option consisterait à supprimer certains éléments et à communiquer le matériel restant, comme prévu ci-dessus, tout en demandant aux requérants de s'engager à défrayer le gouvernement du temps considérable consacré à effectuer les suppressions. Elle aurait l'avantage d'assurer la conformité à l'esprit de la loi, d'éliminer les demandes fuites et de permettre de rentrer partiellement dans les frais. Elle serait toutefois difficile à appliquer.

l'identité de la plupart des individus qui échangent de la correspondance non commerciale avec les représentants élus, les ministères et les organismes.

Les exemptions (v) et (vi) s'expliquent d'elles-mêmes.

L'exemption (vii) vise à protéger non seulement les projets du gouvernement aussi les données techniques et commerciales fournies au gouvernement, qu'aucune loi ne protège et dont la communication serait plus préjudiciable à l'intérêt privé qu'elle ne serait utile à l'intérêt public.

L'exemption (viii) est la plus contestable: celle qui, sous quelque forme qu'on la présente, suscitera le plus de discussions et dont l'application nécessitera, plus que toute autre, l'exercice d'un bon jugement en toutes circonstances. Ici, plus que dans les autres cas d'exemption, les paramètres d'application devront évoluer au fur et à mesure de son emploi. L'essentiel d'un cas d'exemption comme celui-là, c'est qu'il ne constitue que la condition préalable d'une administration efficace dans tout régime démocratique.

Il convient peut-être de souligner le fait que l'énoncé des cas d'exemption vise à obliger les personnes chargées de leur application à prendre chaque fois en considération l'intérêt public. On ne saurait nier qu'avec le temps, et la situation évoluant, cet intérêt peut changer considérablement. Quel que soit le champ d'application des exemptions, le gouvernement devra juger chaque cas au fond, à un moment donné, et, s'il invoque une exemption pour refuser l'accès à certains documents, préciser le préjudice que causerait à l'intérêt public la communication desdits documents.

Le gouvernement reconnaît que cette question des exemptions est difficile et prête à controverse. Il faudra sans doute beaucoup de temps avant que l'on réussisse à dresser une liste de cas d'exemption qui soit parfaitement bien définie et qui fasse l'unanimité. Cette perspective ne doit cependant pas nous empêcher d'élaborer une politique et de la mettre en œuvre; mieux que toutes les suppositions que nous puissions faire, l'usage nous en révélera les points forts et les points faibles.

Reproduction ou examen des documents. De quelle façon le gouvernement devrait-il communiquer les documents que ne vise pas la liste d'exemptions? De toute évidence, dans un pays aussi vaste que le Canada, une grande proportion des demandes et des réponses devront se faire par courrier. Si l'on adoptait cette seule façon de procéder, tous les citoyens du pays seraient traités sur un pied d'égalité. Un autre moyen de donner accès aux documents consisterait à prévoir, dans les ministères et organismes, des locaux où les requérants pourraient consulter les dossiers qui leur sont communiqués, et ne copier que ceux qu'ils désirent, ce qui aurait pour avantage de réduire les frais de reproduction des documents.

Communication des parties non protégées de documents partiellement protégés. Dans quelle mesure la loi devrait-elle obliger le gouvernement à communiquer des parties non protégées de documents partiellement protégés? En Suède, la loi exige la communication de ces parties. La *Freedom of Information Act* des États-Unis stipule que les parties *raisonnablement isolables* de documents contenant des renseignements protégés doivent être communiquées. Cela peut, tout aussi bien comporter la suppression, des documents à communiquer, des noms ou des éléments d'identification, que l'application de diverses exemptions à un très long document.

Après l'énumération des cas d'exemption, une disposition générale pourrait stipuler que:

Nonobstant les exemptions prévues de (i) à (viii), le ministre peut ordonner la communication de tout document lorsque, à son avis, il y va de l'intérêt public de le faire.

L'énoncé des deux premiers cas d'exemption est tiré textuellement du paragraphe 41(2) de la *Loi sur la Cour fédérale*, lequel précise certaines conséquences que peut avoir la communication de documents pour lesquels le tribunal doit accepter un affidavit du ministre, sans pouvoir ordonner un examen à huis-clos des documents par le juge.

L'exemption (i) semble bien protéger les communications émanant d'autres gouvernements et d'organismes étrangers. Cependant, aux fins de mieux rassurer les sources officielles d'information à l'extérieur du gouvernement fédéral, on pourrait formuler une autre exemption comme suit: «entraîner la divulgation de renseignements révélés à titre confidentiel par un autre gouvernement ou un organisme étranger, sans l'autorisation de celui-ci». Cette formule expliciterait l'obligation du gouvernement à cet égard, mais elle n'assurait pas une protection plus grande que l'exemption (i). Elle obligerait le gouvernement à demander l'autorisation de la source d'information, ce qu'il n'est peut-être pas disposé à faire dans chaque cas.

Les ministères et organismes fédéraux exercent, au nom d'autres gouvernements, provinciaux et étrangers, et aux termes d'accords officiels conclus avec eux, un certain nombre d'activités. Comme la communication de renseignements relatifs à ces activités, sans l'autorisation de l'autre ou des autres gouvernements, peut être préjudiciable à leurs relations avec le Canada, l'exemption est accordée à l'égard des documents qui contiennent de tels renseignements.

L'exemption (ii), aux fins du projet de loi sur l'accès aux documents, protège le secret attaché au processus décisionnel du Cabinet, par lequel les ministres endossent la responsabilité collective des mesures prises par le gouvernement. Le secret est ici rendu nécessaire par le principe en vertu duquel la solidarité des membres du Cabinet est essentielle pour que le gouvernement conserve la confiance de la Chambre des communes. Cette exemption s'applique donc à tout document qui pourrait divulguer le contenu des délibérations du Cabinet, non seulement les documents officiellement et précisément liés aux travaux du Cabinet, mais également les documents qui révèlent les opinions que les ministres ont exprimées devant le Cabinet sur certaines questions. Elle ne s'applique toutefois pas à tous les renseignements et à toutes les analyses qui ont été ou pourront être présentées aux ministres en vue de les aider à prendre une décision commune. Ainsi, même si les recommandations et les rapports de décision étaient visés par cette exemption, par exemple, les renseignements de base et les travaux de recherche ne le seraient pas.

L'exemption (iii) prévoit une protection générale à l'égard des enquêtes que mène le gouvernement fédéral relativement à la sécurité et à l'application des lois, protection qui est semblable à celle qu'assure l'article 54 du projet de *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

L'exemption (iv) prévoit que nul ne peut demander accès à l'information que vise la Partie IV de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Elle protège

dévoiler la correspondance entre un membre du public et un député ou le gouvernement;

- (v) entraîner l'instruction d'une affaire, le fonctionnement d'un cour de justice ou d'un tribunal quasi-judiciaire, notamment un office ou une commission, ou le déroulement d'une enquête instituée en vertu de la *Loi sur les enquêtes*;
- (vi) entraîner la divulgation de consultations juridiques données à une institution gouvernementale, ou violer le secret professionnel existant entre l'avocat et son client à propos d'une affaire d'ordre administratif;
- (vii) entraîner la divulgation de renseignements d'ordre financier ou commercial qui:

- a) compromettrait la situation d'une institution gouvernementale dans une négociation de contrat ou autre, ou la situation de toute autre partie à une telle négociation; ou
- b) causerait un préjudice sérieux ou procurerait un avantage indu à une personne, à un groupe, à un organisme ou à une institution gouvernementale; ou
- c) compromettrait la position concurrentielle d'une personne, d'un groupe, d'un organisme ou d'une institution gouvernementale.

Deux autres exemptions devraient être prévues: la première (exemption viii) visant à garantir l'intégrité et la sincérité des opinions exprimées dans le contexte du processus décisionnel, particulièrement en ce qui concerne les avis donnés aux ministres, sous-chefs et hauts fonctionnaires, ou par ceux-ci, la préparation de projets de loi ou la conduite des affaires parlementaires. À cet égard, il convient d'examiner les exemptions semblables prévues par la *Freedom of Information Act* des États-Unis et proposées dans le rapport du comité interministériel du gouvernement australien sur la liberté d'information, publié en novembre 1976. Aux États-Unis, l'exemption concerne:

... les mémoires ou lettres inter-organismes ou intra-organismes dont la loi n'autoriserait la communication qu'à un organisme mêlé à un litige.

D'autre part, aux termes de la proposition australienne, le gouvernement est dispensé de dévoiler des documents contenant:

- a) des opinions, des avis ou des recommandations; ou
- b) d'autres renseignements susceptibles de révéler certains détails des discussions et du processus décisionnel.

Enfin, une dernière exemption pourrait être prévue dans le cas des documents dont la divulgation totale ou partielle

- (ix) pourrait être interdite par une quelconque loi fédérale.

de l'information contenue dans les documents plutôt qu'en fonction de cette information. Il s'ensuit que leur application nécessiterait, dans une mesure plus ou moins grande, non pas un simple effort de catégorisation, mais plutôt l'exercice d'un certain jugement, c'est-à-dire l'examen de chaque document en vue de déterminer s'il y a lieu de l'exempter, et la prise en considération des intérêts privés et publics que la communication ou non de l'information met en jeu. C'est précisément à ce dosage de l'intérêt public dans l'administration de la justice et de l'intérêt public, par exemple, dans le respect du secret du processus décisionnel, que les juges ont eu recours pour statuer sur des causes en application du paragraphe 41(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* (en annexe), lequel régit la production des documents du gouvernement fédéral. L'application des dispositions d'exemption mentionnées ci-après nécessitera vraisemblablement des efforts de jugement plus grands et plus soutenus dans certains cas que dans d'autres. En principe et en pratique, l'autre solution, qui consiste à définir les diverses catégories de renseignements, n'est pas très attrayante: elle limite à la fois trop et pas assez en supprimant presque toute souplesse dans l'application de la loi. En effet, on ne doit pas perdre de vue que les exemptions définies en fonction des conséquences (lesquelles exigent un dosage des intérêts en jeu) laisseraient la possibilité d'opter pour la communication ou la non-communication dans le cas de certains documents qui n'auraient pas été envisagés au moment de l'établissement des catégories formelles.

On peut comparer ces propositions à l'exposé de la position du gouvernement à propos des «avis de motion portant production de documents» qui a été déposé à la Chambre des communes au mois de mars 1973, et est annexé au présent document.

On trouvera ci-après, aux fins de discussion, une liste des cas où le gouvernement pourrait être dispensé de communiquer les documents.

Sont exemptés les documents dont la divulgation totale ou partielle pourrait:

(i) causer un préjudice aux relations internationales, à la défense ou à la sécurité nationale ou aux relations fédérales-provinciales;

(ii) violer le secret attaché aux travaux du Conseil privé de la Reine pour le Canada;

(iii) entraîner la divulgation de renseignements recueillis par tout ou partie d'une institution gouvernementale constituée en organisme d'enquête;

a) sur la sécurité nationale;

b) au cours d'enquêtes sur la détection ou la prévention du crime en général; ou

c) au cours d'enquêtes sur l'application des lois du Parlement;

(iv) entraîner la divulgation de renseignements personnels, selon la définition qu'en donne la Partie IV de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, menacer la sécurité d'un individu ou

OPTIONS

Avant de définir une politique fondée sur la prise de mesures législatives pour régir l'accès aux documents du gouvernement, il convient d'examiner un certain nombre d'options qui sont étroitement liées. Dans la présente partie, on expose ces options et l'on tente de les relier dans le cadre plus général d'une politique. Aucune position ferme et précise n'est adoptée dans les paragraphes qui suivent, mais, dans certains cas, on fait certaines propositions qu'il y aurait peut-être lieu d'examiner de plus près. On vise par là à fournir une base à la discussion qui permettra de préciser et de clarifier les choix fondamentaux.

Exemptions—Toute politique visant à accroître l'accès aux documents du gouvernement par voie législative devrait comporter la déclaration du principe de «l'accès libre sous réserve de certaines exemptions» et l'énoncé des exemptions.

Les exemptions devraient, dans la mesure du possible,

- (i) être compatibles avec les besoins réels de protection de l'information dans le processus gouvernemental et être limitées à ceux-ci;
- (ii) être énoncées clairement;
- (iii) être peu nombreuses.

Il est presque impossible d'énoncer ces exemptions de façon parfaitement claire. Des hommes raisonnables ne s'entendraient pas sur la notion qu'elles recouvrent ni sur leur formulation. Elles ne peuvent donc constituer que les jalons d'une ligne de conduite qui sera précisée au fur et à mesure de leur utilisation. Quelque prudence que l'on manifeste dans la définition des exemptions, il convient de signaler que la façon de les appliquer sera aussi importante que la précision avec laquelle elles seront définies; par exemple, faudra-t-il les appliquer automatiquement ou selon les circonstances, et quels mécanismes de révision des plaintes seront mis en place?

Comment, alors, peut-on prévoir des exemptions? La liste ci-après a pour seul but de servir de base à la discussion. Un point mérite d'être souligné: certaines

lorsqu'ils comparaissent devant des comités parlementaires ou autres. Ils constituent donc une importante fraction de la population susceptible d'être avantagée par l'adoption du projet de loi.

Il est à prévoir que d'autres *gouvernements*, tant étrangers que provinciaux, se prévaudront de la loi afin de bénéficier de l'expérience et des ressources analytiques du gouvernement fédéral.

Les *sociétés* sont parmi les plus fervents utilisateurs de la loi américaine; elles s'en servent d'ailleurs souvent pour faire obstacle aux organismes de réglementation ou les harceler, ou encore pour obtenir des renseignements à caractère commercial transmis au gouvernement à titre confidentiel par leurs concurrents. Il faudra, de toute évidence, prévoir des exemptions afin de prévenir de tels abus, sans toutefois empêcher l'accès légitime aux documents du gouvernement.

BÉNÉFICIAIRES

Il peut être utile, avant d'examiner en détail les options qui s'offrent relativement au projet de loi sur l'accès aux documents, de tenter d'établir qui pourrait éventuellement se prévaloir de cette loi. Le meilleur exemple que l'on puisse utiliser à cet égard est celui de la *Freedom of Information Act* (Loi concernant la liberté d'information) qu'ont adoptée les États-Unis. Les observations qui suivent se fondent en partie sur cette expérience, mais elles tiennent également compte des différences politiques et culturelles qui existent entre les deux pays.

Il est probable que les *députés* exigeront la production d'un nombre considérable de documents du gouvernement et ce, en s'appuyant tant sur la loi que sur la procédure parlementaire.

Les demandes formulées par des *individus* en vue d'obtenir les renseignements que le gouvernement possède à leur sujet seront visées par la Partie IV du projet de *Loi canadienne sur les droits de la personne* plutôt que par le projet de loi sur l'accès aux documents du gouvernement. Les spécialistes, les experts-conseils et les citoyens qui ont besoin de données et de résultats d'analyse pour leurs recherches seraient les principaux bénéficiaires d'une telle loi. Leurs demandes devraient occasionner un travail considérable pour ce qui a trait à l'examen de tous les documents requis en vue d'établir s'ils font l'objet d'une exemption, étant donné le volume et le caractère délicat des renseignements qui seraient susceptibles de les intéresser.

Des considérations de même nature s'appliquent dans le cas de l'utilisation de la loi par les *journalistes*. Toutefois, compte tenu de l'expérience américaine, on doit se garder de considérer que la loi avantage tous les media, puisque la grande majorité des journalistes doivent respecter des délais très courts et trouvent que les mécanismes administratifs sont trop lents pour leur permettre de se servir de ce système de façon immédiate et constante dans leur travail quotidien.

On peut s'attendre que les *groupes de défense des intérêts publics* recourent beaucoup à la loi pour obtenir des renseignements à l'appui des intérêts qu'ils défendent dans des mémoires, au cours de réunions avec des fonctionnaires ou

d'une prise de décision démocratique. Cependant, il n'y est fait aucune proposition ferme et précise. On présente plutôt une série d'options qui s'offrent dans l'élaboration d'une loi et l'on tente d'évaluer ces options en fonction de leur incidence sur le régime gouvernemental dans son ensemble. Les renseignements constituent une partie intégrante du processus gouvernemental, et toute modification sur le plan de la diffusion aura des conséquences importantes sur l'ensemble du processus.

Le gouvernement espère que le Comité permanent mixte des règlements et autres textes réglementaires, dont les délibérations ont si bien servi à stimuler les débats sur cette question, effectuera une étude approfondie des points soulevés dans le livre vert. Le gouvernement n'a adopté aucune position définitive face à ceux-ci. Il suivra de près et avec le plus grand intérêt les débats publics et parlementaires.

ministres leurs collègues du Parlement. Cette convention assure que le gouvernement rende compte de ses mesures et décisions administratives de façon systématique et générale.

Une législation sur l'accès du public aux documents du gouvernement exigerait des décisions continues sur l'application des exemptions. Ceci aurait des conséquences importantes sur l'exercice de la responsabilité ministérielle. Dans la mesure où les ministres seraient appelés à prendre des décisions concernant les demandes, l'exercice de la responsabilité ministérielle serait accentué. Si ces décisions, prises par le ministre ou par quelqu'un d'autre en son nom, pouvaient être infirmées par un quelconque organe de révision investi du pouvoir d'exiger la diffusion des documents, l'exercice de la responsabilité ministérielle pourrait être miné. Par exemple, on ne pourrait critiquer un ministre pour le contenu des documents du gouvernement qui ne constituent rien de plus que des analyses ou des recommandations de certains fonctionnaires ou conseillers particuliers et ne correspondent pas à la politique du gouvernement ou du ministre. Même si le ministre peut probablement être interrogé pour confirmer la teneur de ces documents, il ne peut en être considéré par le fait même responsable au même titre qu'il est responsable, par exemple, des mesures administratives prises par son ministre. Et, qui plus est, l'ordre de diffuser des documents substitue en fait la décision d'un fonctionnaire nommé (un commissaire parlementaire ou un juge) à celle d'un ministre, en ce qui a trait à la nécessité de garder le secret dans des secteurs comme ceux qui mettent en cause la sécurité nationale ou encore les relations internationales ou fédérales-provinciales. Les conséquences d'une mauvaise décision à cet égard retomberont toutefois sur les ministres et sur l'intérêt public que leur mandat les charge de protéger dans les politiques et les programmes. C'est l'essence même de la responsabilité ministérielle. Les ministres doivent répondre de leurs décisions, tant au Parlement qu'au public. Les fonctionnaires doivent répondre des leurs d'abord aux ministres.

Troisièmement, une loi obligeant les ministres à répondre directement aux demandes d'accès aux documents du gouvernement formulées par le public pourrait réduire le rôle du député qui est de chercher des renseignements pour ses électeurs, ainsi que d'être leur porte-parole et leur défenseur. La possibilité pour le public de demander des documents directement aux ministres et organismes pourrait diminuer les contacts entre les citoyens et les députés. Par contre, il faudrait que les conditions régissant la diffusion de documents conformément aux avis de motion portant production de documents correspondent à toutes les exemptions prévues par la loi sur l'accès aux documents fédéraux.

La loi sur l'accès du public aux documents du gouvernement doit être envisagée comme une évolution de nos traditions constitutionnelles; elle devrait être élaborée en pleine connaissance des répercussions qu'elle peut avoir sur notre régime de gouvernement ainsi qu'à titre de mécanisme d'information du public.

Le gouvernement est convaincu de la valeur des débats publics sur la question d'une loi sur l'accès aux documents du gouvernement. Le présent livre vert traite des conséquences de cette législation pour le gouvernement. En ouvrant un débat public sur la question, le gouvernement reconnaît le besoin de chercher des moyens d'accroître l'accès du public aux documents du gouvernement comme l'une des façons d'aborder le problème complexe de la divulgation de renseignements en vue

droit à la vie privée. On reconnaît de plus la nécessité d'une protection suffisante pour assurer que le Cabinet, dans le processus décisionnel, soit conseillé de façon honnête et spontanée par les fonctionnaires.

Le gouvernement présente le livre vert afin de déterminer et d'étudier les options qui s'offrent à lui dans la formulation d'une législation tenant compte de ces préoccupations, qui parfois s'opposent.

L'évaluation de l'incidence d'une loi sur l'accès aux documents du gouvernement ment devrait tenir compte des relations qui existent entre quatre groupes, le public, les députés, le Cabinet et la fonction publique. L'institution du Cabinet exige que la fonction publique (qui est neutre du point de vue politique et anonyme face au public) rende compte aux ministres, que les ministres rendent compte au Parlement et que chaque député rende compte à ses électeurs. Une loi obligeant le gouvernement à diffuser, sur demande du public, certains documents (lorsque ces documents ne sont pas visés par des exemptions spéciales), pourrait entraîner une modification importante de ces rapports.

Premièrement, l'accès du public aux documents du gouvernement peut modifier le processus décisionnel d'une façon susceptible (i) d'empêcher les fonctionnaires et les ministres de discuter librement de solutions de rechange, et (ii) de faire en sorte qu'il devienne extrêmement difficile pour les hauts fonctionnaires d'être au service de gouvernements réussis formés par des partis politiques différents.

Les fonctionnaires qui ont signé des rapports, des mémoires ou des lettres ultérieurement diffusés pourraient devenir la cible de critiques de la part du public; or, en vertu du principe de l'anonymat des fonctionnaires, ils se verraient incapables de répondre. De plus, les conseils contenus dans ces documents pourraient être interprétés par la presse et le Parlement comme gênants pour un ministre ou être utilisés pour tenter de briser l'unité au sein du parti au pouvoir, même si ces conseils ne correspondaient pas à la politique du gouvernement ou à un plan d'action acceptable au ministre.

De plus, les hauts fonctionnaires ont souvent à donner des conseils aux ministres dans un cadre restreint de solutions politiquement acceptables ou de politiques gouvernementales en cours. La diffusion de ces recommandations pourrait, lorsqu'il y a changement de parti au pouvoir, réduire les chances des nouveaux ministres d'établir un climat de confiance dans leurs relations avec les fonctionnaires. Néanmoins, les facteurs de la neutralité politique, de l'avancement au mérite et de l'anonymat des fonctionnaires aident à assurer une administration cohérente en dépit des nombreux changements de gouvernement qui peuvent se produire dans un régime parlementaire.

Pour les raisons susmentionnées, la franchise et la portée des dialogues enregistrés au gouvernement pourraient être minées par l'accès systématique du public. Deuxièmement, l'accès du public aux documents du gouvernement peut avoir des conséquences sérieuses en ce qui a trait à la responsabilité ministérielle (qui signifie, de façon très simple, que les ministres doivent répondre au Parlement des mesures qu'eux-mêmes ou des fonctionnaires relevant d'eux prennent). C'est cette convention ou doctrine qui explique les questions et les critiques qu'adressent aux

Lorsque nous songeons à modifier la formule parlementaire, nous devons toujours nous préoccuper de l'intérêt public; notre tâche est de réaliser l'équilibre entre la nécessité d'entourer les décisions gouvernementales d'un certain secret et la nécessité de communiquer des renseignements dont dispose le gouvernement afin que l'intérêt public soit le mieux servi possible.

Depuis quelques années, les Canadiens se préoccupent du fait que l'accès aux documents du gouvernement est peut-être trop limité pour servir l'intérêt public. Cette préoccupation est également celle du gouvernement. Il a pris des mesures relativement à une partie importante de ce problème en déposant au Parlement le Bill C-25, *Loi visant à compléter la législation canadienne actuelle en matière de discrimination et de protection de la vie privée*. Dans la Partie IV de cette loi, dont le titre abrégé est *Loi canadienne sur les droits de la personne*, le gouvernement propose au Parlement que les citoyens canadiens et les résidents permanents aient accès aux renseignements que les ministères et organismes possèdent sur leur compte et puissent demander que des corrections soient apportées à ces dossiers. En outre, en vertu de cette loi, les individus auraient le droit de faire indiquer toute correction demandée à leur dossier. Le présent livre vert porte par conséquent sur l'accès aux documents du gouvernement autres que ceux contenant des «renseignements personnels» définis dans le projet de *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Qu'advient-il de l'accès aux documents contenant des renseignements qui concernent, non des personnes, mais les exigences de l'administration et de l'élaboration de politiques? Au cours des dernières décennies, les pressions exercées par la croissance démographique, les progrès techniques, le perfectionnement des communications, la multiplication des attentes personnelles et la diversification des valeurs et des modes de vie ont amené les gouvernements à s'engager dans une variété sans cesse croissante de fonctions et de services pour un nombre toujours croissant de secteurs d'activité. Afin de s'acquitter efficacement de ses fonctions, le gouvernement recueille, rassemble et analyse de grandes quantités de données relatives aux problèmes publics; en conséquence, il est devenu sans doute le plus important dépôt institutionnel de renseignements concernant les problèmes politiques, économiques, sociaux et environnementaux. Dans certains secteurs, le gouvernement est à toutes fins utiles la seule source valable de renseignements.

Le gouvernement croit fermement au principe fondamental selon lequel, puisque ces renseignements sont recueillis aux frais des contribuables, ils doivent dans la mesure du possible être accessibles au public. Il reconnaît en outre que les documents gouvernementaux contiennent souvent des renseignements essentiels à une bonne participation des citoyens et des organismes à la prise des décisions publiques qui les intéressent. L'accès à ces renseignements renforcera le processus de consultation. Enfin, le gouvernement considère l'accès des citoyens à la documentation sur laquelle repose l'administration et l'étude des problèmes publics comme un instrument de contrôle qui aidera à préserver l'intégrité de l'administration, l'uniformité dans le règlement des cas individuels et la qualité de l'analyse des politiques et programmes.

Par contre, on reconnaît en général que les renseignements importants contenus dans certains documents du gouvernement peuvent être utilisés de façon illégale ou déloyale, par exemple, par des puissances étrangères ou par des intérêts politiques ou économiques étrangers ou canadiens, ou que leur divulgation peut porter atteinte au

peu comme des équipes de football qui, en caucous, préparent leur plan d'action; en le révélant d'avance au public, ils risquent d'annuler leurs chances de le mettre à exécution.

Mais, bien sûr, la politique n'est ni un sport ni un divertissement. C'est un processus beaucoup plus important par lequel la collectivité fixe des objectifs sociaux et désigne des programmes à l'égard desquels des mesures devront être prises; c'est l'exercice du pouvoir de l'Etat, qui est lourd de conséquences pour la vie de chaque citoyen. On peut donc justifier le secret qui entoure le processus de prise de décision, non parce qu'il en a toujours été ainsi, mais parce que c'est dans l'intérêt public.

En effet, il est dans l'intérêt public de protéger, dans le processus de prise de décision, un secteur qui ne se prête pas à une entière divulgation. La grande portée et la complexité des décisions du gouvernement, dictées par la diversité et la complexité de la société canadienne actuelle, imposent un lourd fardeau aux personnes nanties du pouvoir exécutif. Personne, ni aucun cabinet, n'a assez de compétence et de discernement pour trouver sans aide la réponse aux questions difficiles auxquelles les gouvernements d'aujourd'hui sont aux prises. Il doit y avoir une pléiade de conseillers au service du gouvernement.

Les décisions du gouvernement ont une grande importance pour la société; il est dans l'intérêt public qu'elles soient prises avec le meilleur discernement possible. Pour ce faire, les personnes fondées du pouvoir de décision doivent être conseillées par des spécialistes, de façon complète et franche.

C'est le souci que l'on se fait de l'intérêt public qui est à l'origine des traditions parlementaires, de la responsabilité ministérielle et de la neutralité de la fonction publique. Aucun fonctionnaire ne peut librement et franchement prodiguer des conseils s'il sait que ses opinions, peut-être prises hors de contexte, risquent d'être déformées par le prisme de l'esprit de parti, et de susciter la controverse et des attaques politiques. En effet, si cela devait se produire, la fonction publique deviendrait vite politisée, engagée dans les tumultes de l'attaque et de la défense politiques, au lieu d'être à l'abri des alertes et des pressions de la lutte politique.

Pour que l'intérêt public soit protégé, il faut que les conseils reçus par le gouvernement aient un caractère confidentiel, ce qui permet de préserver la neutralité de la fonction publique et d'assurer que le conseiller soit honnête et non craintif, spontané et non circonspect, désintéressé et non partisan. Sans la confiance de ces conseillers, on ne peut s'attendre qu'à une qualité moindre au niveau des décisions.

Le corollaire du secret rattaché à cette prise de décision est l'insistance sur la responsabilité ministérielle. Afin que les conseillers gardent l'anonymat et soient protégés, ceux qui prennent les décisions doivent en prendre l'entière responsabilité devant le public. Une des principales fonctions des institutions politiques démocratiques étant d'assurer la responsabilité, le contrôle s'exerce essentiellement par le biais de la fonction ministérielle. En livrant le processus décisionnel à l'examen du public de façon à partager la responsabilité, on risque d'affaiblir le pouvoir qu'ont le Parlement et le public d'exiger que les instances gouvernementales rendent compte de leur administration. Une responsabilité largement partagée n'est plus une responsabilité du tout, tout comme ce qui est l'affaire de tout le monde n'est l'affaire de personne.

INTRODUCTION

Un gouvernement ouvert est l'assise de la démocratie. C'est une conséquence essentielle du fait que l'on accorde le droit de vote à tous les citoyens adultes car, dans une société démocratique, ce n'est pas une élite qui exerce le pouvoir gouvernemental selon ses propres règles, mais une administration qui doit rendre compte au public lui-même des actes du gouvernement en regard des buts visés et de l'efficacité avec laquelle le gouvernement atteint ces buts.

Un gouvernement démocratique doit être acceptable à la collectivité dans son ensemble. Il le sera si le système politique adopte l'obligé à rendre compte de ses actes. Et, pour que le système soit efficace, le public doit connaître les renseignements sur lesquels le gouvernement fonde ses décisions, ainsi que les options qui s'offrent à lui. Pour bien évaluer le rendement du gouvernement, il faut connaître parfaitement le contexte immédiat dans lequel les décisions sont prises.

Depuis toujours, le régime parlementaire, qui s'est implanté avec tant de succès au Canada, suppose des décisions publiques élaborées en privé. Bien que les débats à la Chambre soient ouverts et vifs et que les lois soient annoncées et appliquées publiquement, un grand nombre de décisions sont prises lors de réunions à huis-clos des partis politiques, de la fonction publique ou du Cabinet.

Il y a de nombreuses raisons pour lesquelles des décisions sont prises en secret. Il y a, par exemple, l'antagonisme qui existe entre les partis politiques. Un grand nombre de nos institutions sociales fonctionnent selon le principe de la concurrence. Notre système judiciaire, par exemple, est fondé sur la conviction que justice sera rendue grâce à l'opposition d'avocats qui présentent leur cause avec le plus de force possible. Notre régime politique fonctionne également suivant le même principe, la conviction étant que l'intérêt public sera servi si le parti au pouvoir et le parti d'opposition présentent le plus habilement possible leurs points de vue au public qui doit en juger.

L'efficacité de ce processus dépend, du moins en partie, de l'habileté des partis à concorder leurs plans lors d'entretiens privés. Le gouvernement et l'opposition sont un

TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION
7	BÉNÉFICIAIRES
9	OPTIONS
9	Exemptions
13	Reproduction ou examen
13	Communication des parties non protégées de documents partiellement protégés
13	Classification et «règle des trente ans»
14	Loi sur les secrets officiels
15	Examen des plaintes
16	Recours à la loi
20	Description des documents requis
21	Délais imposés à l'administration
21	Rapports
23	Administration de la loi dans les ministères
23	Coordination
24	Organismes soumis à la loi
24	OBSERVATIONS D'ORDRE FINANCIER ET ADMINISTRATIF
25	Frais
26	Droits
27	CONCLUSION
29	ANNEXES
31	

© Ministère des Approvisionnement et Services Canada 1977

En vente par la poste:

Imprimerie et Édition

Approvisionnement et Services Canada

Ottawa, Canada K1A 0S9

ou chez votre libraire.

N° de catalogue CP32-27/1977 Canada: \$2.00

ISBN 0-660-01074-7 Autres pays: \$2.40

Prix sujet à changement sans avis préalable.

La législation sur l'accès
aux
documents du gouvernement

juin 1977

La législation sur l'accès
aux
documents du gouvernement

L'honorable John Roberts
Secrétaire d'Etat
Secretary of State

